Financial Capability and Poverty Discussion Paper

July 2004

PRI Project

New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion

prepared by

Social and Enterprise Development Innovations (SEDI)

Canada

105-00007/

Financial Capability and Poverty
Discussion Paper

July 2004

PRI Project

New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion

Table of Contents

Introduction 5
Defining Financial Literacy and Financial Capability 5
Financial Capability as a Priority for Public Policy 6
Financial Capability Initiatives in the United Kingdom 10
Financial Literacy Initiatives in the United States 13
Financial Literacy Initiatives in Canada 15
Areas for Further Consideration 21
References 25

Financial Capability and Poverty

Introduction

This paper has been prepared by Social and Enterprise Development Innovations (SEDI) at the request of the Policy Research Initiative (PRI) of the Government of Canada. A national non-profit organization, SEDI has more than 15 years of experience in developing new approaches to address poverty and exclusion. As a leading Canadian organization in the international asset-building field, SEDI actively promotes financial literacy for low-income Canadians.

The objective of this discussion paper is to review available evidence from the research and practice of financial literacy as a complementary strategy to asset building. The first section reviews various definitions of financial literacy and proposes financial capability as an alternative. The second section reviews the major initiatives underway in the United Kingdom, the United States, and Canada to enhance financial literacy or capability, either in the context of savings and asset building, or as stand-alone initiatives. The final section provides a discussion of issues for further consideration by policy makers.

Defining Financial Literacy and Financial Capability

There is little agreement among community practitioners or social researchers on a definition of financial literacy or even agreement on terminology. Financial knowledge, financial literacy, financial education, economic education, economic literacy, financial management, and money management are all used nearly interchangeably in practice and in research. The Canadian Foundation for Economic Education (CFEE) prefers economic capability, which they define as the "extent to which Canadians assume their economic roles and make economic decisions with competence and confidence" (CFEE, 2004).

Financial literacy is perhaps the most commonly used in Canada and the United States (Murray and Ferguson, 2004). A study (Vitt et al., 2000: p. 2) conducted by the Institute for Socio-Financial Studies (ISFS) offers the following definition.

> The ability to read, analyze, manage and communicate about the personal financial conditions that affect material well-being. It includes the ability to discern financial choices, discuss money and financial issues without (or despite) discomfort, plan for the future, and respond competently to life events that affect everyday financial decisions, including events in the general economy.

The ISFS authors differentiate *financial* literacy from *economic* literacy, a term they believe describes knowledge of a far broader macroeconomic context. For example, whereas economic literacy may be primarily concerned with understanding concepts such as productivity and inflation, financial literacy is generally viewed in terms that are more personal or immediate, such as banking, credit, and investing. Cutler and Devlin (1996), in a frequently cited paper, proposed that financial literacy has both a knowledge component (i.e., individuals' performance on objective tests of financial knowledge) as well as a confidence component (i.e., individuals' self-reported knowledge, abilities, and efficacy related to financial matters). This distinction is useful in understanding the differences between measures of what people objectively know and how confident they feel in their financial knowledge and management abilities. Generally, research finds that consumers tend to over-estimate their own financial literacy (Roshco, 1999; DiSpalatro, 2000; Chevreau, 2002), and the positive effects of financial literacy education and training programs may work primarily by increasing participant confidence (Kim, 2001; Vitt et al., 2000).

In the United Kingdom, financial literacy has largely been replaced by financial capability. Noting that "it is a mistake to believe that only those on low incomes or in disadvantaged areas need financial literacy," the UK Department for Education and Skills proposed that "people need to be equipped with the skills, knowledge and confidence to ensure they make informed judgments and take effective decisions regarding their own financial circumstances" (Regan, 2003, p. 3). Following the work of the Adult Financial Literacy Advisory Group, various British departments and agencies collaborated to develop a framework for

understanding and increasing financial capability. The distinction between capability and literacy is subtle but significant. The Adult Financial Capability Framework (FSA and BSA, 2002) proposed three interrelated dimensions compared to the two-dimensional concept of financial literacy.

Financial knowledge and understanding: The ability to make sense of and manipulate money in its different forms, uses, and functions, including the ability to deal with everyday financial matters and make the right choices for one's own needs.

Financial skills and competence: The ability to apply knowledge and understanding across a range of contexts including both predictable and unexpected situations and also including the ability to manage and resolve any financial problems or opportunities.

Financial responsibility: The ability to appreciate the wider impact of financial decisions on personal circumstances, the family, and the broader community and to understand rights, responsibilities, and sources of advice or guidance.

As a concept, financial capability may offer several advantages over financial literacy. First, compared to financial literacy, it moves beyond objective knowledge and subjective confidence to include responsible and informed behaviour. Second, it acknowledges there are varying stages of development of financial capability, from basic to extended capability, and that financial capability is concerned with lifelong learning rather than a discrete distinction between being financially illiterate or financially literate. Finally, perhaps because of a conceptual bias toward increasing objective knowledge and imparting financial information, many measures aimed at increasing financial literacy among disadvantaged groups tend to assume the primary need to be programs on budgeting and money management (England, 2004). In fact, many disadvantaged households may be significantly more skilled in some of these areas than are middle- and upper-income households, and may instead require other forms of intervention (Hind, 2003; Kempson, 2003; England, 2004). Financial capability, by contrast, makes fewer presumptions about individual need and focuses instead on moving all citizens along a continuum both in the depth and breadth of their capabilities.

For the purposes of this discussion paper, we return to the term financial literacy when describing example programs or initiatives in Canada and the United States, including individual development accounts (IDAs), since this is the term in widest currency. However, we offer financial capability as a more promising conceptual framework for further consideration by policy makers, researchers, and practitioners.

Financial Capability as a Priority for Public Policy

> Individuals with a good knowledge of economic and financial basics can make more informed decisions – to their benefit and to the benefit of the entire economy. Not only can they manage their personal affairs and their households better, they can be more effective and productive members of society. They can also be better citizens, capable of making reasonable judgments on public policy issues that have a bearing on their personal prospects and those of the nation (David Dodge, Governor of the Bank of Canada, 2003).

As yet there is no identifiable comprehensive public policy framework in Canada for enhancing financial capability or financial literacy, but there are multiple reasons for making such a framework a priority. The first set of reasons concerns enhancing social and economic inclusion, or at least reducing social and economic exclusion.

Enhancing financial capability supports an already agreed-upon objective of increasing access to basic banking services among underserved populations. Estimates of the unbanked and underbanked population vary. One 1998 estimate placed the figure at three percent of all Canadian adults and eight percent of all households with annual incomes below $25,000, but acknowledged that these figures likely underestimate the size and scope of the problem (Barradus, 1998). A related problem is increasing reliance among unbanked and underbanked consumers on fringe financial services. Both phenomena – exclusion from mainstream financial services and reliance on high-cost unregulated fringe providers – appear to be at

least partly related to financial capability. A recent study by a team of researchers in Winnipeg found that the use of fringe financial services, such as pawn shops and payday loans, among low-income clients was staggeringly high in spite of service fees ranging from 210 to 450 percent (annualized) for even basic services, such as cheque cashing (Buckland et al., 2003). By comparison, the authors found that mainstream financial service providers charge an average of only $44.28 per year for low-cost basic bank accounts. In attempting to understand why consumers who can ill-afford such costly services continue to use them, the researchers concluded that a lack of financial information and awareness as well as a lack of accessible alternatives were the determining factors. A study of unbanked consumers also found that the consumers themselves cited low knowledge as a reason for being unbanked. Enhanced financial capability can address the demand side of strategies aimed at increasing financial inclusion and access to mainstream banking (Regan, 2003). However, even consumers of mainstream financial services have growing needs for financial capability. The rapid growth and complexity of consumer choice in financial service markets makes financial information and the ability to decipher and use that information in decision making critical for consumer protection (Hogarth and Hilgert, 2002; Greenspan, 2002; FSA, 2000).

Second, enhancing financial capability, particularly given its emphasis on understanding rights and responsibilities, can increase participation in, and uptake of, public programs and benefits. Perhaps the most well-known example is the under-subscription of the Guaranteed Income Supplement (GIS) paid to eligible low-income seniors. By best estimates, there are more than 300,000 seniors in Canada who are eligible for but do not receive the GIS. The House of Commons Standing Committee on Human Resources Development concluded that a major barrier to participation was filing an annual income tax return, which largely depended on factors related to financial capability (Canada, 2001). Financially capable individuals are equipped to understand the benefits they are entitled to as well as their role and responsibility in accessing them. Financially capable individuals also have the necessary information, skills, and confidence to negotiate the often confusing or intimidating application processes and documents. As governments in Canada, as in other developed countries, continue to move toward more account-based and individually co-financed systems of delivering benefits, citizens are expected to be increasingly self-reliant in understanding the benefits they are entitled to, accessing those benefits, and making informed individual choices and decisions. For example, compared to previous generations Canadians now need to be able to understand the more varied sources of retirement income, including the Canada Pension Plan (CPP), Old Age Security (OAS), the GIS, employer-sponsored pensions, and private retirement savings, to which they might have access and to make decisions regarding their retirement planning earlier in their working lives.

Third, governments at all levels in Canada are increasingly moving to deliver benefits and transfers to individuals through electronic fund transfers or direct deposit systems. Alberta now requires direct deposit for all social benefit recipients (Grant, 1998). These mechanisms offer significant efficiency gains and cost savings in publicly funded programs. However, they also presume access to mainstream financial services that support direct deposit and electronic banking as well as adequate client capability to make use of those services. As many as 10 to 60 percent of social assistance recipients may not have a bank account with a mainstream financial institution through which they can enroll for direct deposit services (Grant, 1998). Enhancing financial capability will better equip recipients of public benefits to participate in administrative systems that are less costly than paper-based transfers.

Financial Capability and Asset Building

A second set of reasons for making financial capability a public policy priority concerns the relationship between financial capability and asset building. Asset building is an innovative new approach to addressing poverty by providing access to savings and assets as well as income support. It views poverty in terms of income and opportunities to save and invest in a better future. Savings and assets can leverage new income, cushion against sudden income losses or planned risks, and build social capital by enhancing inclusion and participation. When provided with the right supports, often including training to enhance financial literacy or capability, research indicates that low-income persons can and do save.

Middle- and higher-income households have long had access to a range of incentives and programs aimed at increasing various forms of asset holding and wealth. For example, Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) offer tax-based incentives for personal saving for retirement to those adult Canadians with sufficient income to benefit from a tax deduction for current contributions and expected lower taxable income in retirement when withdrawals are made. However, participating in an RRSP necessarily requires both access to mainstream financial services and adequate financial capability to make decisions regarding the range of RRSP options among providers, planning contribution and withdrawal levels, and managing potential impacts on other sources of retirement income (such as the GIS). Other measures to increase assets such as low- or no-downpayment insured mortgages, micro-enterprise loans and savings for post-secondary education all make the same demand of participants – that they engage with mainstream financial services as informed and active consumers. Asset-building initiatives targeted to low-income groups, such as IDAs or the newly announced Canada Learning Bond, are no exception. All rely, to some degree, on a financial services infrastructure and the financial capability to interact effectively with it.

Second, measures to enhance financial capability can enable participants in asset-building initiatives to reduce or eliminate individual barriers to asset accumulation. These barriers may include credit and debt-related demands on their financial resources or measures to increase their available financial resources by accessing benefits to which they are entitled. There is some evidence to suggest that even in circumstances where IDA participants do not save significant amounts of money, there are other positive impacts of participation, such as credit repair and debt repayment (Myers and Simbandumwe, 2003; Dow, 2001). There is also widespread agreement among the research community that individuals with lower levels of financial literacy are at increased risk for behaviours that may lead to a personal financial crisis and for financial victimization by predatory lenders (NCEE, 2002; Braunstein and Welch, 2002; Kim 2001; Greenspan, 2002; Roshco, 1999).

Third, financial capability may have an impact on levels of personal savings and asset accumulation. Alan Greenspan, Chair of the US Federal Reserve has noted that financial "educational and training programs may be the most critical service…to enhance the ability of lower-income households to accumulate assets. Indeed, analysts have shown that a comprehensive understanding of basic principles of budgeting and saving, at the start, increases household wealth in later years" (Greenspan, 2002). Research on the link between enhancing financial literacy and behaviour has established a relationship between better information and better behavioural outcomes, but the direction of the causality remains unclear (Braunstein and Welch, 2002). Studies of workplace financial training find th… it appears to increase participation and savings in employer-sponsored pension plans (Kim, 2001; DiSpalatro, 2000) and studies of high school students who receive school-based financial and economic education find that it enhances their self-reported abilities to plan for the future and engage in financially responsible behaviours including saving (Huddleston, 1999; Sedaie, 1998). Research on the impact of financial literacy training in IDA programs finds that such training does increase both the amount and rate of saving up to a point (Clancy et al., 2001).

The directionality of the relationship between financial capability and saving may be less of a concern when viewed in the context of asset-building theory. In fact, asset-building theorists would propose a virtuous cycle between financial capability and asset accumulation and maintenance (Sherraden, 1991). As individuals increase their financial capability, they are better able to accumulate assets. In turn, as individuals accumulate assets, they are more motivated to act to maintain those assets, leading to enhanced financial knowledge and capability.

Ample evidence suggests low financial capability is widespread. For example, a national investment literacy test found that two thirds of Canadians are functionally illiterate when it comes to investment knowledge (Chevreau, 2002). Other surveys of financial literacy found that only one in five Canadians are confident in their own knowledge and abilities (Stow, 2002). But there is also evidence to suggest that lower levels of financial literacy are associated with lower levels of income and education (Kim, 2001; Hogarth and Hilgert, 2002).

In addition to low-income groups, demographic shifts create new groups that are disadvantaged in terms of their financial capability (Hogarth and Hilgert, 2002). Youth entering financial independence later in life and with increased levels of education have both more limited experiences with financial capability and more immediate risk of financial crisis. Newcomers arriving in Canada often have no previous knowledge of, or experience with, Canadian banking, credit, and other financial services and providers. What little orientation they receive during their initial settlement period, if any, is unlikely to guarantee their financial capability, and many do quickly fall victim to financial scams (Conway, 2004). Persons with basic literacy and numeracy challenges, residents in rural or remote communities, persons with disabilities, and seniors may also face significant disadvantages in terms of their financial capability or opportunities to enhance their financial capabilities through existing services.

A recent review of financial literacy services in Canada (Murray and Ferguson, 2004) found that there are, broadly speaking, three types of adult target groups for this type of service:

- middle- and upper-income households with financial resources to invest and manage;
- those in a financial crisis, such as persons declaring bankruptcy or seeking credit counselling; and
- those with few financial resources if any but no immediate crisis needs.

The first two groups are relatively well-served. For households with resources to manage and invest, mainstream financial service providers and an industry of financial advisers offer financial advice to clients for fees paid either directly or recouped through investment management fees. For persons in immediate financial crisis, there is a network of credit counselling services, many of which are not-for-profit, that offer financial counselling and credit repair advice to eligible clients. However, those Canadians who do not face an immediate financial crisis and cannot afford the services of a financial adviser have very few support options in increasing their financial capability. Furthermore, there is an apparent disconnect between organizations focused on the production of financial literacy resources and the actual delivery of meaningful financial capability information and education. In other words, there are many producers of many brochures and web sites and very few facilitators and educators.

To date, there have been a few small pockets of highly concentrated levels of activity to meet the needs of this underserved population. Other organizations, such as the Canadian Bankers' Association (CBA), the Canadian Foundation for Economic Education, and the various securities commissions across Canada, have focused their efforts on developing more general educational resources, such as brochures and web-based tools. Many resources are aimed at students in public schools or adult learners who have some pre-existing knowledge and the ability to access information through general media like the Internet or brochures in bank branches. This may not be an effective strategy to reach disadvantaged groups.

The next section briefly reviews key examples of activity to enhance financial literacy or financial capability in the United Kingdom, the United States, and Canada. Where available, evaluation results from programs have been included. Before discussing the various programs and initiatives, the broader context in the United Kingdom and the United States is worth noting. Both countries have, like Canada, made access to basic banking a national policy priority and both countries, like Canada, have generally low levels of personal saving and low levels of financial literacy or financial capability. Both countries have made significant investments in asset-building initiatives aimed at increasing the level of savings and asset holding among lower-income groups. Financial literacy and financial capability have played a role in those asset-building initiatives.

The United Kingdom, as mentioned above, appears to have developed a consensus around the definition and central importance of what they refer to as financial capability. This has been shaped, it appears, by earlier work on financial inclusion as a subset of the UK government's focus on social exclusion. Recognizing that financial inclusion required more than accessible banking products and services, various departments and agencies of the British government moved toward a framework for financial capability which includes children and adults as target groups.

The United States has, outside the IDA field, moved toward making financial literacy education available

through recent changes to federal education laws and to federal legislation regulating credit transactions. Youth, particularly high school students, are frequently the targets of interventions through school-based education programs. Both the Chair of the Federal Reserve and the Chair of the newly created Financial Literacy and Education Commission have explicitly tied financial education to the goal of increasing personal savings among US citizens, regardless of income.

Launched in January 2002 by the UK Department for Education and Skills (DfES), the Community Finance and Learning Initiative (CFLI) is a two-year pilot to explore and test the effectiveness of different delivery options to meet four simultaneous objectives.

1. Increase awareness and access to adult education and training, including government financial incentives for adult learning, among those excluded from mainstream financial services and mainstream learning opportunities.
2. Build financial literacy skills.
3. Support access to basic financial services.
4. Deliver finance for micro-enterprise development.

The CFLI was developed by DfES in response to evidence that current services to enhance financial capability and reduce financial exclusion among low-income households in Britain was fragmented and not reaching the most marginalized groups. The intent was to test a series of approaches to building more integrated responses to financial exclusion in communities in England previously identified for local economic development. Five separate case study pilots were implemented in nine communities across England at a cost of $160,000 per pilot with a budget of $179,000 for evaluation. In four communities, the CFLI pilot overlapped with pilot sites of the Saving Gateway, a matched savings account for low-income adults intended to initiate more regular personal savings behaviour among participants.

As a pilot site for both the CFLI and Saving Gateway, Toynbee Hall has grouped both initiatives within its Services Against Financial Exclusion (SAFE) program, which has several streams, each of which includes an aspect of financial literacy as part of its aim to increase financial capability. SAFE provides support to Saving Gateway clients, debt counselling and advice, assistance with basic banking, and a range of workshops/seminars/taster sessions on money matters. Typical examples of SAFE's work include the following.

- Offer modules of money management as part of existing courses; for instance, a resettlement program or a course helping people get back to work.
- Embed financial literacy in existing programs; for example, using money-based exercises as part of a wider computer course in Excel.
- Contextualize existing programs to incorporate financial literacy; for instance, team teach financial literacy as part of a basic skills literacy program at the local college.

SAFE uses the Adult Financial Capability Framework (AFCaF) developed by the Financial Services Authority/Basic Skills Agency to plan its financial education work.

SAFE has two full-time staff (project co-ordinator and project worker) dedicated to delivering services, building new partnerships, fund raising, developing new service provision, and administration (including evaluation) (Reynolds, 2004).

Local community-based organizations (mostly social housing providers) delivered services aimed at increasing financial capability through a wide range of methods. This included embedding financial training modules into other training courses (such as computer training), providing individual debt and money management counselling, self-directed learning using information technology media, developing and delivering individual financial workshops or accredited

money management courses in community locations, and recruiting volunteers to act as para-professional or peer advisers to clients. No targets for participation or service delivery were set. Host organizations were asked to engage in activities to meet the four program objectives according to their own organizational mandates and priorities. The data collection on participation rates was poor making total estimates of the clients served difficult.

The CFLI was earmarked as one potential source of financial information and education for participants in the Saving Gateway pilots (UK, 2001), and it was expected that the CFLI would help recruit participants into the Saving Gateway accounts. In fact, the opposite appears to have been true. Where the pilots overlapped, organizations found it easier to move Saving Gateway participants into CFLI services than vice versa. This may be because the matching money attached to the Saving Gateway offered a more attractive incentive to low-income clients than opportunities to engage in financial education. This is consistent with anecdotal reports from participants in North American IDA programs who emphasize the financial incentive as the initial factor influencing their decision to participate, but the financial training as the factor influencing their success in the program. However, it may also be that, faced with explicit recruitment targets in the Saving Gateway, host organizations put more resources into recruitment for the Saving Gateway (England, 2004).

An interim evaluation conducted by ECOTEC Research and Consulting found the following.

- Most organizations enjoyed a very strong community presence, an important factor for success in such an initiative. However, most still had difficulties identifying and networking with other local organizations to refer clients for training. In nearly all cases, the host community organizations had little success in establishing effective partnerships with local banks and financial institutions. Staff reported that developing partnerships with outside organizations proved to be a more time-consuming activity than expected, and differences in organizational culture and priorities (particularly at local bank branches) proved to be a significant barrier to partnerships. The evaluators recommended that funding for CFLI-like initiatives be made for longer periods to allow adequate time (including one developmental year before service delivery begins) to develop and sustain effective partnerships.
- The host orgnizations had generally not done a formal assessment of the needs of their target population. The evaluators noted that tailoring delivery to the preferences and priorities of the target group and local community is key to a successful implementation. They also noted that some of the services offered under the CFLI may have missed the mark. There was little if any uptake of the micro-enterprise development services. Clients also did not make use of the peer mentors as sources of information and advice, because they understandably wanted to protect the privacy of their own financial information and circumstances from neighbours acting as volunteers.
- Related to the finding above, the evaluators found that host organizations faced a significant challenge in attracting participants to financial education in the absence of an immediate financial crisis. They noted that the prevention of financial problems is a much tougher sell than assistance with an immediate financial crisis. They recommended that other initiatives look for ways to engage target groups using concrete life events (such as the birth of a child or job loss) as an entry point into financial education.
- Finally, the evaluators recommended that organizations be clear in their definitions of financial literacy or financial capability in designing programs and services. However, they also cautioned against assumptions about the value of certain types of information and skills, such as money management and budgeting, at which many low-income households may already be very adept.

The final evaluation of the CFLI will be released this year. The DfES is consulting with stakeholders regarding the future of the initiative.

Personal financial education is included in school curriculums in England, Scotland, and Wales (UK, 2003). However, the number of hours of instruction and the types of financial education students in the UK receive in practice is unclear.

In England, the curriculum adopted the financial capability framework, and guidelines were issued in July 2000 on how to deliver material throughout school education in age appropriate ways. At younger ages, financial capability is not a mandatory component of the curriculum, but was made mandatory for secondary level education in 2002. Specific objectives include teaching participants the basics of "looking after money" and understanding the role of financial services. Curriculum materials and teacher training are supported by the Personal Finance Education Group, a UK charitable organization (PFEG, 2004).

In Scotland, financial education is part of the curriculum for students aged 5 through 18. Guidelines for teachers are set out by the Scottish Centre for Financial Education. Specific education outcomes and ways to connect financial capability education to transferable skills are included in these guidelines (SCFE, 1999).

The introduction of the universal Child Trust Fund (CTF), an endowment paid at birth to all children in the United Kingdom beginning in 2005, creates both an opportunity and an impetus for financial capability education. In designing the CTF, government has been explicit in its desire to include educational objectives, particularly through existing school curriculums (UK, 2003). The CTF, it is hoped, will provide UK students with a vehicle for financial education in schools. Some organizations have raised concerns about the impact of this plan on the self-esteem of children from lower-income families who may have much smaller CTF account balances (MacLeod, 2003).

There are also adult education needs for parents and caregivers of children receiving the CTF. Because the funds will be distributed as a voucher for deposit at any eligible financial institution, parents and caregivers will need adequate information to make informed decisions on how to invest their child's CTF. This will involve disciosure by industry providers, marketing, and a role for intermediary organizations that regularly interact with parents and caregivers.

The British government is developing a framework for the disclosure of information by financial service providers during the sale of CTF-eligible products and services. This is heavily influenced by the ability of providers to recoup costs through service fees which the government intends to cap at what it believes is a reasonable level, likely one percent charged annually. The government has hired an outside consultant to investigate the service fee cap and will be moving to clarify provider obligations once the fees have been resolved.

The government is also developing a marketing campaign to publicize the CTF. It will rely on traditional methods, such as brochures, media ads, and a web site. Information will also be provided to parents when they receive an application for the universal Child Benefit income supplement (the administrative trigger for eligibility for the CTF) and when they receive the CTF voucher itself. The annual program costs of the CTF are estimated at roughly $235 million (UK, 2003). The estimated costs for the marketing and information campaigns have not been released.

There is also interest in a role for community organizations that are already trusted intermediaries for information and advice, particularly among disadvantaged groups. The government plans to provide information packages and web-based information to these organizations to encourage them to inform clients about the CTF and how to access it for an eligible child. However, at least one national non-profit organization has argued for a more formal role for these intermediary organizations. The National Family and Parenting Institute proposes that community organizations, such as local public health offices and citizens' advice bureaus, receive funding and training to provide basic financial capability information to interested parents of CTF-eligible children (MacLeod, 2003). The role of this service would be to provide consumers with a basic "primer" so they enter the CTF product sales process with financial service providers as well-informed and empowered consumers. It does not appear, however, that either the financial services industry or the responsible departments within the government support this model.

Financial Literacy Initiatives in the United States

More than 10,000 persons in the United States participate in IDA programs offered by more than 350 organizations nationwide (Boshara, 2001). Generally, these programs combine a financial incentive, matching each dollar deposited into the IDA at a fixed rate and for set purposes on withdrawal, with some amount of general financial education and counselling. Practitioners will frequently design the programs to make the financial incentive conditional on participating in the education component of the IDA. Where resources permit, practitioners favour providing education that is specific to the eligible savings goals of the program. This asset-specific training is widely viewed as a best practice among IDA delivery organizations, particularly when participants plan to use their funds for significant and potentially risky investments, such as home ownership or microenterprise development. The available research finds a positive relationship between financial education and specific asset-accumulation goals, such as home purchase, but the value of more general financial training is less clear (Braunstein and Welch, 2002).

The largest and most rigorous evaluation of IDAs in the United States was conducted by the Center for Social Development (CSD) as part of the American Dream Downpayment (ADD) demonstration. Researchers collected program and participant information from 13 case study pilots and one experimental pilot. In their 2001 working paper on financial education and savings outcomes in IDAs, the CSD authors noted that financial education in IDAs makes program participants "more aware of financial opportunities, choices and possible consequences. In particular, financial education may help individuals develop skills to accumulate savings" (Clancy et al., 2001, page 4).

Financial education training in IDAs, including the ADD pilots, is generally delivered in a classroom or training course setting over several weeks or even months. Practitioners have access to several existing financial training curriculums in the United States, which they frequently adapt to suit their needs or use as the basis to develop one targeted to their particular program. Generally, these curriculums cover basic banking, household budgeting, understanding credit, setting goals, and managing debt. In delivering the training, IDA host organizations report several challenges:

- translating complex and specialized financial terms and abstract concepts into simple, accurate, and concrete information for participants;
- adapting training to suit a range of literacy and numeracy levels in a single group and addressing cultural differences that affect financial beliefs and behaviours;
- addressing practical barriers to participation in training courses, such as access to transportation, child care, and potential work conflicts; and
- addressing attitudinal barriers to participating in financial education and encouraging participants to consider the potential benefits of attending the classes.

The same study examined the relationship between the number of hours of financial education training received by IDA participants and personal savings outcomes. Asset-specific training was excluded from the analysis, but significant differences remained among the pilots in the total hours of training available and whether the training was a condition for the financial incentive. The researchers found that average monthly net savings and frequency of deposits by IDA participants increased significantly as the hours of general financial education training increased up to 12 hours and then actually declined. The average net monthly deposit for participants who had received no financial training was US$8.01, growing to US$20.38 for participants receiving between one and six hours of training, and growing again to $32.55 for participants who had received between seven and 12 hours of training. For participants with 13 to 18 hours of training, the average monthly net deposit was actually reduced to $26.88. Regularity of saving showed a similar pattern peaking at 64 percent of months in the project among participants with seven to 12 hours of financial training. The authors speculated that the

pattern may be due to differences among pilot sites in the number of hours of education participation expected and whether this education is mandatory.

In a follow-up report, Schreiner et al. (2002) again omitted asset-specific training since it is usually only offered once a participant has been in the program and saved enough to think about withdrawing the total funds available for investment in their chosen asset goal. Their analysis confirmed the pattern of positive returns on some general financial education training, but found that the pattern of declining returns appeared after eight hours. In fact, the authors of this second study argued that there was no evidence for an apparent return in higher savings for financial education training lasting more than eight hours. The authors cautioned that there is not sufficient evidence of a causal relationship between financial education training and saving outcomes, particularly in light of declining returns after eight hours of training. It is possible that participants who would have saved smaller amounts regardless of the financial training simply dropped out of the IDA program after eight hours. It is also possible that for a segment of IDA participants, eight hours of training was not sufficient to transform them from so-called non-savers into savers (Schreiner et al., 2002).

The National Council on Economic Education (NCEE) was established in 1949 as a non-profit organization to improve school-based economic education in the United States. The Council launched a national campaign to position economic education within the national education agenda, develop standards for universal economic education in US schools, and ensure that all US students have some economic skills and understanding.

Outside its public awareness campaign, the organization works primarily by training teachers of kindergarten to Grade 12 students and developing teaching resources through economic curriculum materials and Internet or CD-ROM-based resources available for purchase through its on-line bookstore. The NCEE has also delivered teacher-training programs outside the United States for countries in transition to market economies.

The Office of Financial Education, US Treasury Department

The Office of Financial Education (OFE) was established in May 2002 to focus the Department's financial education policy making and to ensure the co-ordination of financial education within the Department and all its bureaus. The OFE provides organizational support to the Financial Literacy and Education Commission. It is also responsible for making recommendations and developing policy related to access to financial services for low- and moderate-income individuals and communities, including the topics of the *Community Reinvestment Act* and the unbanked; issues that affect financial products and services offered to consumers, including consumer protection and disclosure requirements, consumer credit, fair lending, bankruptcy, debt collection, and consumer electronic banking and payment issues; and Internet gambling.

The OFE is led by a Director of Financial Education reporting to the Deputy Assistant Secretary for Financial Education (US, 2004).

The Commission was established by the *Fair and Accurate Credit Transaction Act* (2003) and is chaired by the US Secretary of the Treasury. It has three legislated requirements.

1. Establish a toll-free public phone number to provide financial education.
2. Establish and maintain an on-line clearinghouse of financial education information and information about financial education programs.
3. Develop a national strategy to promote financial literacy and education among all US consumers.

The Commission aims to co-ordinate financial education activity among 20 US federal departments and agencies including the Federal Reserve, the Social

Participant Responses to the learn$ave Financial Management Training

During the early implementation of the *learn*$ave training curriculum, feedback was gathered from the Toronto experimental site (SEDI, 2002). Participants indicated that the material in the curriculum was informative and helpful (73-94 percent*) and provided new knowledge and insights (65-82 percent*). However, participants felt less certain about whether the training would directly impact their behaviour. When asked whether the training would help them with daily financial planning, a somewhat weaker majority reported that it would (54-88 percent*) and that it would help them to save (47-74 percent*).

Participant feedback during a round of multi-site focus groups was also very positive (Ritch and Holler, 2003).

"Yes I went from saving nothing to now being able to save through learn$ave. I never had a savings account in that sense before; you always ended up spending that money on one thing or another. So yes that is something this program has really brought home, that putting money away actually means something. It has a goal at the end. It's a good thing."

"Actually now that I have done my program for myself and for learn$ave, my wife and I are talking about starting another savings account just for ourselves. So outside of this program we have started to save."

A very few participants in these focus groups indicated that the training was time consuming or demanded too much outside classroom effort to complete homework assignments. However, these criticisms were small in contrast to the strongly positive response to both the content and the delivery of the training (Ritch and Holler, 2003).

* Figures provided represent the range of strongly positive responses for each of five curriculum modules.

Security Administration, the Department of Education, the Treasury Department and the Department of Health and Human Services. During its inaugural meeting, the Chair signalled the Commission's intent to collaborate with existing financial literacy providers outside government, not to replace current initiatives inside or outside government but to provide better co-ordination and institutional support (US, 2004). The Chair was also explicit about the Commission's aim to use financial literacy education as a means to increase personal savings among all US citizens, regardless of income.

The Commission met only once (in January 2004), but in that meeting did agree to form subcommittees to address the legislated toll-free consumer information phone line and on-line information clearing house. The Commission also identified two target groups as priorities for financial literacy education (high school students and recent immigrants to the United States), although it made no mention of specific initiatives to reach these groups.

Financial Literacy Initiatives in Canada

A handful of IDA programs exist in Canada, delivered by community-based organizations. They include financial management training for all participants, similar to IDA programs in the United States. The exception is *learn*$ave, a federally funded national demonstration of IDAs for adult learning, a project that includes experimental research on the efficacy of IDAs as a financial incentive alone without auxiliary services, such as financial management training.

Small local IDA programs have been or are being delivered in Ottawa, Kitchener-Waterloo, and Abbotsford. The following section briefly reviews the financial literacy training delivered within the three largest ongoing IDA programs in Canada, *learn*$ave, a local IDA program in Calgary, and a local IDA program in Winnipeg.

***learn*$ave:** Developed and managed by SEDI, *learn*$ave is the largest demonstration of IDAs in the world. The project aims to test the effectiveness of providing IDAs to low-income adults for financing education and training. The project includes seven case study sites in a wide range of Canadian communities that are each delivering slightly different program models, but all are providing a financial incentive to save in the IDA and at least 15 hours of financial management training covering budgeting, banking, credit, and developing a savings plan. (Many case study sites have developed their own financial management curriculum.)

The project also includes three experimental sites where participants are randomly assigned to either a group receiving a traditional IDA program including 15 hours of financial management training as well as a financial incentive to save in the IDA, or a group receiving only the financial saving incentive, or to a comparison group receiving no services or intervention. A team of researchers at the Social Research and Demonstration Corporation is conducting the evaluation including an assessment of the project implementation and impacts. Because of the unique random assignment design, project researchers may be able to isolate the impacts of the financial education training traditionally delivered in IDAs and to provide more clarity to the findings of US researchers. The first project report will be available later this year.

In developing the financial education curriculum used in the three experimental sites (and some of the case study sites as well) program partners collaborated with the Prior Learning and Assessment (PLA) Centre in Halifax. Consultants from the Centre contributed their expertise in adult learning and specifically in the Prior Learning Assessment and Recognition (PLAR) pedagogical method which has proved very successful in preparing adult learners (including those with significant barriers) to re-enter formal learning environments or the work force. The resulting product is likely unique among other financial management curriculums in that it delivers much of the same basic personal finance information but uses a developmental approach aimed at enabling individual participants to identify their own strengths and weaknesses related to financial matters and to develop a personal plan or portfolio.

The project includes a total of 4,875 participants across 10 project sites and three project groups. Of these, 2,420 participants are eligible for, and expected to take part in, financial management training. (The balance of participants have been randomly assigned to either the control group or to the project group receiving the financial saving incentive only.) Training is delivered by the local community-based project host organization, usually in a small group setting over a period of several weeks. Among the 2,420 participants eligible to take part in the training, 1,828 had received about 14 hours of financial management training as of March 2004 (SEDI, 2004). Roughly 50 percent of these participants took part in the *learn*$ave curriculum developed by SEDI and the PLA Centre, while the balance took part in various but comparable curriculums developed by project host organizations.

In the experimental sites, the total personal savings in the *learn*$ave IDA accounts of participants receiving some financial management training amounted to $853.46, while total personal savings in the *learn*$ave IDA accounts of participants not eligible to receive any financial management training came to $745.58 (SEDI, 2004). It is important to note that it is too early in the project to draw any conclusions about the impact of the financial management training or to discuss the direction of the relationship between the training and the savings outcomes. Furthermore, while eligible participants are expected to participate in the financial management training, their financial incentive is not conditional on completion of the training course. As a result, some participants may have chosen not to participate in any financial management training yet have high savings outcomes. Ongoing research and analysis may shed more light on the relationship between training and savings outcomes in IDA programs.

Fair Gains: Based on early exposure to asset-building concepts and IDA program models through its relationship with SEDI, MCC-Employment Development Calgary (formerly associated with the Mennonite Central Committee Alberta) introduced a local IDA program in Calgary. Since 1999, the non-profit organization has delivered Fair Gains, an IDA program aimed at low-income residents in Calgary who are interested in saving toward education, micro-enterprise development, skills training, home

ownership, post-secondary education for dependent children or to purchase employment-related tools. The program is jointly funded through the United Way of Calgary, the Cooperators Group, and an anonymous donor.

Since 1999, 160 Calgary residents have participated in Fair Gains, saving an average of $68 per month. The program requires that participants take part in an intensive and lengthy financial management training program of 36 hours over the course of one year. The training is delivered bi-weekly or monthly to groups of up to 20 participants. The topics covered include budgeting and money management, understanding credit, taxes, insurance, consumerism, wills and estate planning, the global economy, and goal setting. Participants intending to use their IDA savings to purchase a house are required to complete a further 18 hours of training specific to home ownership.

MCC-Employment Development reports very favourable results, based on participant feedback and self-rated performance at the training mid-point and end. Among the 40 participants in the 2003 Fair Gains program, 82 percent reported they were more confident in their abilities to manage their money and felt a greater sense of control over their personal finances following the training. Ninety percent of participants also reported they were committed to saving, following the training, but only 60 percent indicated they now set financial goals for themselves (Caton, 2004).

Based on the success of Fair Gains, the organization introduced in 2001 an IDA program aimed at youth. Results among Youth Fair Gains participants are comparable in terms of savings performance and self-reported impacts of the financial management training. However, attrition from the program remains higher than among adult Fair Gains participants, and recruitment continues to be more time consuming compared to the adult Fair Gains program, which now enjoys widespread awareness within the community and is routinely oversubscribed.

MCC-Employment Development designed the financial training curriculum for Fair Gains and has adapted it to suit its Youth Fair Gains clients and for delivery outside its IDA programs. In 2003, MCC-Employment Development staff delivered financial education training to just over 400 participants in community-based workshops. These workshops are offered in partnership with other community organizations and focus on specific topics of interest to the target audience. In response to demand, the organization is seeking funding for a full-time staff position to deliver these training workshops and reduce the demand on other staff to fulfill this role in addition to their program demands. Program administrators estimate that the cost to deliver these workshops is roughly $100 to $250 per participant (Caton, 2004).

Based on their experience, program staff strongly recommend making some financial management training mandatory to access the financial incentive in an IDA or similar program. They further recommend that financial management training be delivered in a group setting, rather than individually, to enable peer learning and peer support to take place, and that training courses be developed as long-term initiatives to enable ongoing support and follow-up with participants. They caution, however, that in delivering financial training, organizations must be prepared to deliver material in a very sensitive manner to disadvantaged groups and to be prepared to help participants address some very personal issues that may be raised by topics covered in the training material.

SEED Winnipeg: Similar to MCC Employment Development and informed by its early contact with SEDI, SEED Winnipeg launched a local IDA program in Winnipeg's north end in 2000. The program is also heavily influenced by the organization's participation in Winnipeg's Alternative Financial Services Coalition, an inter-agency collective concerned with the flight of mainstream financial institutions from Winnipeg's inner city and the consequences of the growth of high cost alternative services, such as pawn shops, payday lenders, and cheque cashing outlets. The SEED IDA program is funded by several sources including the United Way, the Government of Manitoba, and private and anonymous donors.

The Winnipeg IDA program offers roughly the same asset purchase choices as the Calgary program, but includes renovations to a house and excludes the purchase of employment-related tools. Since the program start, 68 participants have enrolled and saved an average of $80 per month.

Like the Calgary program, the Winnipeg IDA requires participants to complete an extensive course on financial management training. The Winnipeg

program offers 18 hours of core training delivered through group workshops on topics, such as goal setting, banking, credit, and problem solving. Asset-specific workshops are offered to participants aiming for home ownership. Special topics, such as rights and responsibilities under social assistance, are covered in peer support groups.

To respond to the needs of a largely urban Aboriginal target population, the training curriculum was developed in consultation with an Aboriginal elder to ensure the materials were culturally appropriate while covering many of the same topics as other financial literacy curriculums, such as banking, credit, budgeting, and goal setting. Asset-specific workshops are offered to participants aiming for home ownership and special topics, such as rights and responsibilities under social assistance, are covered in peer support groups.

Since the launch of its IDA program, SEED has expanded its financial literacy activities. Money management training is now delivered to participants in SEED's IDA and savings circle programs as well as a stand-alone training initiative. Training is delivered by SEED staff or through partnering organizations such as the Independent Living Resource Centre. The annual budget for SEED's money management training program is about $265,000. In 2003-04, nearly 150 low-income participants received SEED's money management training program either in full or components of the curriculum.

Financial Literacy Outside IDAs

A very small number of community organizations in Canada are also engaged in financial literacy services outside an IDA program context. Like IDA programs, they aim to reach disadvantaged groups that may be lower income, may not have more limited access to mainstream financial services or may not otherwise be able to afford fee for service financial advice.

SEDI – Metro Credit Union: Based on the success of the *learn*$ave training curriculum, SEDI has adapted the curriculum for delivery outside an IDA program. In a pilot project, SEDI partnered with Metro Credit Union (MCU) in Toronto to deliver financial management training to 90 clients of the MCU. Participants took part in a series of five three-hour workshops for groups of 15 to 20 participants. These workshops covered the same basic financial content as the *learn*$ave training curriculum, such as setting savings goals and overcoming personal barriers, understanding financial terms and money management delivered using the PLAR pedagogical method. A SEDI staff facilitator provided the overall guidance through the PLAR process while more specialized financial information was delivered by guest speakers from the MCU. Training courses were delivered at a cost of $4,500 per course to the MCU and free for the first three groups of participants. The last two groups of participants were asked to pay a fee of $50.

Compared with *learn*$ave participants, and perhaps because of their attachment to a mainstream financial institution, MCU clients generally demonstrated a higher level of prior financial knowledge (Goldberg-Leong, 2004). However, the opportunity to engage in peer learning and a facilitated process proved to be very valuable. Results, based on feedback from course participants and the MCU, have been very positive. One MCU representative stated that the program "is an important part of our educational mandate… its impact on our membership has been remarkable." (SEDI, 2004A) Course participants also indicated positive impacts on their awareness and use of financial services, and on their ability to set and meet financial goals. The partnership between SEDI and the MCU also proved to be mutually rewarding and may present a replicable model.

The initiative did encounter at least two challenges (Goldberg-Leong, 2004). First, finding a time to schedule training workshops to be accessible (in light of family and work responsibilities) to the target group proved to be difficult. Second, the capacity to meet both the technical content as well as the developmental facilitation required by the course proved to be challenging and project staff noted that it would be extremely rare to find this combination of skills within one trainer. The model used in this case (supplementing the facilitation with technical guest speakers) is one possible approach.

St. Christopher House: St. Christopher House is a non-profit organization serving central and west-end Toronto. St. Christopher House has been concerned by the withdrawal of mainstream banking services in the lower income neighbourhoods it serves and by a

range of indications of growing financial exclusion among its clients. The organization partnered with RBC Royal Bank to develop the Parkdale Community Banking Project and eventually RBC's Cash & Save, a low-cost storefront alternative to both traditional bank branches and to costly cheque-cashing outlets. The model has proved valuable to both RBC and community residents, and is being replicated in another location in Toronto. St. Christopher staff now maintain an ongoing relationship with Cash & Save as an accessible mechanism to introduce or reintroduce clients to mainstream banking.

In early 2003, St. Christopher House introduced a stand-alone financial literacy initiative called FAPS – Financial Advocacy and Problem Solving. Based on its experience with low-income clients in disadvantaged neighbourhoods in Toronto, the organization decided to broaden the range of services to tackle financial exclusion from access to basic banking and savings (through its involvement with the Cash & Save and *learn*$ave projects) to also include:

- information and advice on debt, credit, income tax, benefits eligibility, investment, and protection from financial scams;
- assistance and, where necessary, advocacy in navigating bureaucracies associated with social assistance and other public benefits;
- public awareness and education; and
- advocating for systemic change to address issues of financial exclusion.

The target is the low- and modest-income families in west-end Toronto, many of whom are recent immigrants to Canada, do not yet have sufficient knowledge of Canadian financial services, public benefits, and consumer protection, and are more vulnerable to financial victimization. The program's services are delivered through a variety of ways including regular visits to local food banks to provide highly condensed (15 to 20) individual consultations, debt and credit counselling services for those clients refused by credit counselling agencies, and group workshops on topics of popular financial education (such as smart banking, consumer awareness, reasons to file income tax and benefit entitlements). These workshops are delivered in response to direct requests from clients or other partnering community-based organizations but have also been embedded within longer-term life skills training programs offered by other agencies (Conway, 2004).

The FAPS program is a three-year initiative funded by the Metro United Way and serves about 40 to 50 clients per month in addition to its annual income tax preparation assistance (Conway, 2004). The community workshops are almost always oversubscribed, suggesting a significant demand for this service, as in Calgary for the Fair Gains workshops.

Project staff observed that initiatives such as FAPS may affect clients' financial security and ability to save and accumulate assets by encouraging them to engage in long-term thinking and planning. They caution that it would be a mistake to presume low-income clients lack skills at saving. In fact, FAPS clients often have very well developed day-to-day budgeting skills but simply do not think about saving in the context of longer-term goals or rainy-day funds.

Outside the community-based sector, other organizations are involved to varying degrees in financial literacy initiatives. However, these are aimed at a more general audience, presuming a higher level of prior knowledge and experience, and are not explicit in any aim to increase personal savings or asset building through financial education.

At the federal level, the Financial Consumer Agency of Canada (FCAC) was created as part of changes to Canada's banking legislation. Included within its mandate is consumer education on rights and responsibilities, and on financial products and services. To fulfill this function, the FCAC maintains a toll-free consumer help line and an on-line clearinghouse of publications on a range of topics, such as access to financial services, credit cards, mortgages, and insurance. The FCAC also produces brochures and publications to deliver consumer information on topics, such as understanding consumer rights under new banking regulations.

At the provincial/territorial level, provincial and territorial securities commissions all provide some form of consumer financial education through on-line self-directed learning materials on investment. Most also

produce brochures on basic investment information and several provide free or low-cost investment education seminars in community-based settings. In Quebec, the provincial securities commission was recently restructured as the Autorité des marchées financières, intended to act as a unified regulatory body for the financial sector and a single window for consumer information. Included in the organization's mission statement is a commitment to provide "assistance to consumers of financial products and services through education programs, processing complaints and dispute resolution" (Autorité des marchées financiers, 2004). In practice, financial literacy services offered by the Autorité do not differ significantly from other provincial/territorial securities commissions.

Provincial/territorial governments also have opportunities to deliver financial literacy education through public school curriculums. Some form of financial education is included in the curriculums for Ontario, Manitoba, Quebec, and Alberta, and is likely included in other provinces and territories as well. However, in all cases, the financial education is only at secondary levels and is not mandatory for graduation. The recent changes to the Quebec curriculum actually diluted the economic content of a previously compulsory economics and personal finances course to add geography and modern history components. In Alberta, the province introduced the Centennial Education Savings Plan available as a grant to all Alberta children beginning in 2005. Program officials at the provincial department for education, Alberta Learning, have stated that there are plans to integrate the grant with education on personal finance in the provincial school curriculum; however, no details are yet available (MacDonald, 2004).

There is also a role for private sector financial service organizations including major banks and their industry association, the Canadian Bankers' Association. Financial service providers have an interest in ensuring their clients have some level of financial capability for at least two reasons. First, financially capable clients may pose less of a risk to financial institutions for defaulting on or misusing credit and loans. Second, financially capable clients may be more inclined and better equipped to use bank products and services that generate revenue for the bank. All major chartered banks in Canada surveyed for this paper provide some form of financial educational tools and information aimed at existing or potential clients. General information is made available through web site and Internet-based resources for self-directed learning or through brochures available in branches. These types of resources may guide clients in making decisions about specific products and services or may provide basic information on product or service terms and conditions. More personalized information and advice is provided by bank staff to existing clients during one-on-one exchanges as part of the sales and product disclosure process. For example, a licensed bank employee may provide information and advice to a current or prospective client interested in investing in mutual funds. However, since the advice is aimed at an audience with resources to invest who are either current or prospective clients of a mainstream financial institution, this presumes a high degree of numeracy and literacy, and a pre-existing level of basic financial knowledge. There is still a need for impartial and basic advice.

The Canadian Bankers' Association does aim to supplement the information provided by its member organizations. In 1998, it launched the Building a Better Understanding initiative in response to a survey of consumers that confirmed a widespread demand for more financial information among Canadian consumers as well as a widespread belief among consumers that additional financial information would enhance their ability to engage in sound financial planning. The CBA now makes available a series of information booklets, on-line or in print, on a range of topics such as "Understanding Service Fees" and "Saving for Your Child's Education." The other CBA activities are aimed largely at high school youth. Since 1999, the CBA has delivered a series of classroom seminars to high school students in communities across Canada, and reports that 79,000 Canadian students have participated in 2,600 such seminars although there are no reports on the impact or student responses to these seminars. Finally, the CBA has launched a youth-focused web site <www.yourmoney.cba.ca>. The web site is intended to be an integrated clearinghouse for web-based financial information aimed at youth, their parents, and youth educators.

Finally, one charitable foundation in Canada, the Canadian Foundation for Economic Education (CFEE), has a specific mission to enhance the "economic capability" of Canadians, that is, the "extent to which Canadians assume their economic roles

and make economic decisions with competence and confidence" (CFEE, 2004). Established in 1974 as a non-profit organization, the CFEE produces educational resources aimed primarily at students in the public school system. For example, it co-ordinated the development of the new Ontario high school business curriculum for the Ontario Ministry of Education, and has also developed a set of proposed guidelines for economic capability to stimulate and shape future discussion on this topic. The proposed guidelines include:

- a set of basic concepts Canadians should be able to understand, such as economic performance indicators, saving, and interest;
- key areas where economic capability can be applied, such as effective personal financial planning and unemployment;
- attributes present in an economically capable person, namely both confidence/efficacy as well as a behavioural element;
- target skills for economic capability including the ability to plan and set goals, and the ability to engage with technology; and
- factors underlying economic change that Canadians should be equipped to understand and deal with, including the fiscal position of governments and globalization.

The CFEE's activities are aimed at enhancing the economic capability of all Canadians, not specifically disadvantaged Canadians, and its methods are largely aimed at youth in high school as a primary audience. It is not clear to what extent the proposed economic capability guidelines have impacted other Canadian stakeholders, particularly those concerned with meeting the needs of underserved groups or of delivering services that support asset-building objectives.

Areas for Further Consideration

The continued use of several diverse but overlapping terms and definitions in the dialogue about financial literacy in Canada (and the United States) is perhaps both a reflection of, and a contributing factor to, the very fractured community of stakeholders in this field. When the broadest net is cast, as in this paper, it is clear that there exists already in Canada a diverse network of organizations involved in measures to improve financial literacy among Canadians. However, it is also clear that these organizations do not necessarily share an explicit conceptual framework. The result is a series of disjointed areas of activity with no clarity or agreement on objectives or direction for future investments. Contrast this with the experience of the community involved in financial capability in the United Kingdom. There, the presence of a relatively well-accepted lexicon and working definition of the concept appears to have enabled stakeholders to move forward in a much more co-ordinated way. Perhaps the first major challenge to the field in Canada is to work toward a clearer and more shared working definition of what is meant by financial literacy. The Adult Financial Capability Framework used across the United Kingdom might be a useful starting point in the development of a model for Canada.

While much of the research on the implementation and impacts of financial literacy training initiatives confirms that the design and delivery of the training must be highly tailored to the specific target market, there has been no effort in Canada to better understand Canadians' needs, demands, and preferences related to financial literacy. Based on available information, it would be a serious mistake to assume a uniform level of need for information, a uniform level of demand for financial literacy training or uniform preferences for how that information or training should be conveyed. For example, research conducted by the US Federal Reserve found very different preferences for the delivery of financial information among different sub-groups in the United States (Hogarth and Hilgert, 2002). The current range of financial literacy activities in Canada can be grossly segmented into youth/student- and adult-focused initiatives. However, much more research needs to be done to learn about the following differences.

The actual current levels of financial literacy/financial capability among various groups: Available research suggests that many disadvantaged groups including those on low income, those with basic literacy or numeracy limitations, and those with less education may have lower levels of financial

knowledge, skills, and confidence. When measured against a clearer definition of the concept, this would provide some sense of the real level of need for financial literacy services in Canada.

The actual levels of demand for financial information and training among various groups: Available research suggests that the uptake of financial literacy training may be lower where no immediate motivation (such as a financial crisis, financial incentive, or life event) exists. Further research would provide better information on how and when Canadians can be expected to make use of financial information and training programs and services.

The range of preferences for the delivery of financial information and training among various groups: Available research suggests that not all target groups are equally capable or interested in using information delivered in certain media or formats, such as the Internet, brochures, or classroom-style training programs. Further research would provide better information to tailor the design of financial information and training initiatives so they are truly accessible to the target market they are seeking to reach.

There may be several target groups that can be identified for this work, but of particular interest should be those disadvantaged groups facing greater challenges in terms of need and access to current services. These include, but are not limited to:

- Canadians living in low-income or poverty situations;
- Canadians with literacy and numeracy challenges;
- Canadians who are unbanked or only tenuously connected to mainstream financial services;
- newcomers to Canada, particularly those from developing countries or countries with significantly different financial systems;
- Canadians with disabilities, particularly those with communications-related disabilities;
- Canadians living in rural or remote communities; and
- Aboriginal Canadians.

Based on the outcomes of the dialogue on the conceptual framework and research to better understand the current market, stakeholders will need a series of clear objectives to guide future investments in financial literacy initiatives. Again, the Adult Financial Capability Framework in the United Kingdom may serve as a useful starting point in developing a model for Canada. Research on individual programs suggests the presence of clear objectives is critical to the success of any measure to increase financial literacy/financial capability to direct activity and to measure progress and impact. At the same time, it is worth noting that any objectives related to financial literacy/financial capability will always be moving targets as the environment within which consumers are expected to function continues to change and evolve.

In setting objectives, stakeholders should consider carefully their expectations regarding behavioural outcomes, such as increased savings and asset-building. The research suggests that financial behaviour cannot be neatly predicted from financial training, and individuals are not always rational actors. However, the research on financial literacy connected to asset-building initiatives suggests that participants do respond to the ancillary service. It may be useful to think of financial literacy/financial capability as a necessary precondition for asset-building.

There are at least four current stakeholders involved in the development and delivery of financial information and training in Canada: the Government of Canada, provincial and territorial governments, the private sector (financial services in particular), and the voluntary sector. Each stakeholder brings certain resources and interests in contributing to greater financial literacy/financial capability but also certain limitations. The Government of Canada has already elaborated a series of policy priorities (such as ensuring access to basic banking) and maintains a series of direct transfers (including several that are asset-based) to individuals that create both opportunities and imperatives to support financial literacy. Similarly, provincial and territorial governments have certain policy and program imperatives, as well as opportunities to shape public school curriculums. The private sector, particularly financial services, have both significant expertise in financial information and training as well as a vested interest in contributing to a more informed and capable consumer

population. Finally, voluntary sector organizations have a critical role in providing information and services to disadvantaged groups. Available research strongly suggests that, for disadvantaged target groups, the presence of a trusted community organization is critical to the success of financial capability initiatives. Voluntary organizations have the advantage of offering multiple services and multiple points of entry to hard-to-reach clients. They also have the advantage of being sources for trusted advice and counselling unlike the private sector' sales-driven providers. But outside a handful of organizations already very active in the delivery of financial literacy training, voluntary sector organizations will require significant support and resources to build their capacity in this field.

It is almost certain that achieving a set of objectives related to financial literacy/financial capability will require partnerships among stakeholders. The available research suggests that when these partnerships are properly established and supported, they can be extremely effective.

This concluding section has already hinted at several of the likely challenges to the implementation of any large-scale financial literacy/financial capability initiative, but it is worth discussing these in greater detail.

First, policy makers and program designers will need to *find ways to generate demand* where it is currently weak. Financial literacy is comparable to other social marketing challenges – citizens may widely agree that it is valuable but are unlikely to take action without some additional motivation or incentive. Evidence from research and practice suggests that consumers may be more receptive to financial literacy/financial capability information and training when they have an immediate financial crisis but there is not an appropriate level of intervention to reach all target groups or to prevent financial exclusion. New programs with financial incentives, such as the Canada Learning Bond announced in the 2004 federal budget, create both opportunities and imperatives for financial literacy/financial capability strategies. Other asset-building initiatives, such as IDAs, function in a similar way by providing consumers with a financial asset they are then motivated to protect. Research also suggests that major life events, such as unemployment or the birth of a child, offer entry points for financial literacy/financial capability.

Second, while the need for financial literacy/financial capability may be universal, policy makers and program designers will need to develop much more tailored approaches to the delivery of services in this field. Evidence from research and practice is clear that the delivery of financial information and training must be tailored to the particular target group it seeks to reach. This includes measures to accommodate specific needs, levels of demand, and learning preferences. Given the diversity of the Canadian population, the delivery of financial information and training in Canada must also take cultural, linguistic, and regional differences into account. There is a wide range of possible approaches to the delivery of financial information and training but so far only three, quite divergent approaches have been taken: the universally available but very generic sources that can be accessed on-line or in other passive, self-directed media, for-fee services very tailored to the needs of individual clients, and the very intensive training programs offered by a handful of community-based organizations either inside or outside of IDA programs. However, there are real questions about the cost effectiveness, efficiency, and appropriateness of those more intensive approaches in any attempt to design an initiative targeting large numbers of people. In the first two instances, there are also serious concerns about accessibility and usability among disadvantaged groups.

Given that the needs of the marketplace are likely segmented, there is ample ground for a range of accessible and cost-effective financial information and training products and services. New and innovative models need to be developed, based on information about the target markets, and tested.

Third, policy makers and program designers will need to evaluate impacts despite the apparent difficulty of doing so. Most evaluations have relied on self-reported data from program participants to assess impacts. While this may be adequate to capture attitudinal and psychological changes, a fuller evaluation of financial capability must also look for changes in objective measures of knowledge and skills as well as behaviour. As with all good evaluations, the framework must relate directly to the objectives established and shared across the field. At the

same time, in setting the bar for evaluations, policy makers and program designers must be prepared to expect more limited behavioural changes without declaring the initiative a failure.

Finally, for policy makers and program designers interested in the goals of asset building, they will need to acknowledge that financial information and training is a *necessary but limited response*. Financial information and training alone will not provide the financial incentives that will enable Canadians to save and build assets. Nor will it provide the financial services infrastructure necessary for the accumulation and maintenance of financial assets or to access other forms of assets (such as home ownership). Particularly for disadvantaged Canadians, financial incentives with real value and an accessible financial services sector are key ingredients for the success of any asset-building initiative alongside measures to support financial capability.

References

Autorité des marchées financiers. 2004. Information from organizational website <http://www.lautorite.qc.ca/qui-sommes-nous/mission.en.html>. Accessed June 25, 2004.

Barradus, Angie. 1998. "Banking on Consumer Power." Public Interest Advocacy Centre, Ottawa.

Boshara, Ray. 2001. "Introduction" and "Summary." In *Building Assets: A Report on the Asset-Development and IDA Field*, ed. Ray Boshara. Washington: Corporation for Enterprise Development.

Braunstein, Sondra and Carolyn Welch. 2002. "Financial Literacy: An Overview of Practice, Research and Policy." *Federal Reserve Bulletin* (November), Washington.

Buckland, J., Thibault Martin, Nancy Barbour, Amelia Curran, Rana McDonald, and Brendan Reimer. 2003. "The Rise of Fringe Financial Services in Winnipeg's North End." August.

Canada, House of Commons. 2001. *The Guaranteed Income Supplement: The Duty to Reach All*. Report of the Standing Committee of the House of Commons on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities: Ottawa.

Caton, Lisa. 2004. Personal communication with staff of MCC-Employment Development, March.

CBA (Canadian Bankers' Association). 2004. Information from organizational web site <http://www.cba.org>. Accessed June 25, 2004.

CFEE (Canadian Foundation for Economic Education). 2004. Information from organizational web site <http://www.cfee.org>. Accessed June 25, 2004.

Chen, Haiyang and Ronald Volpe. 1998. "An Analysis of Personal Financial Literacy among College Students." *Financial Services Review* 7, no. 2: 107-128.

Chevreau, Johnathan. 2002. "Investors Know Less than They Think: Two Thirds of 4,000 Canadians Flunk Financial Literacy Test." *National Post*, September 19, p. IN1.

Clancy, Margaret, Michal Grinstein-Weiss, and Mark Schreiner. 2001. *Financial Education and Savings Outcomes in Individual Development Accounts*. Working paper 01-2, St. Louis: Center for Social Development.

Conway, Sean. 2004. Personal communication with St. Christopher House staff, March.

Cutler, N.E. and S. Devlin. 1996. "Financial Literacy 2000." *Journal of the American Society of CLU and ChFC*.

DiSpalatro, Mary. 2000. "Promoting Financial Literacy." *Benefits Canada*. 24, no. 6.

Dodge, David. 2003. "On Economic Education." Remarks to the David Dodge Tribute Dinner hosted by CFEE, Bank of Canada, November 3, 2003, Toronto.

Dow, Stephen. 2001. Remarks to Growing Wealth Working Group, Corporation for Enterprise Development, Washington, November.

England, Jude. 2004. Personal communication with member of CFLI evaluation team, ECOTEC Consulting, London, March.

FSA (Financial Services Authority). 2000. *Consumer Research 1: Better Informed Consumers*. London: Government of the United Kingdom.

FSA and BSA (Financial Services Authority and Basic Skills Agency). 2002. *Adult Financial Capability Framework*. London: Government of the United Kingdom.

Goldberg-Leong, Toby. 2004. Personal communication with Director of New Program Initiatives, Social and Enterprise Development Innovations, March.

Grant, Michael. 1998. *Canada's Social Payment Disbursement System and the Financial Services Sector*. Research paper prepared for the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector, Ottawa.

Greenspan, Alan. 2002. "Financial Literacy: A Tool for Economic Progress." *The Futurist* 36, no. 4: 37-41.

Hilgert, Marianne, Jeanne Hogarth, and Sondra Beverly. 2003. "Household Financial Management: The Connection Between Knowledge and Behaviour." *Federal Reserve Bulletin*, July.

Hind, Gil. 2003. *Financial Education and the Child Trust Fund.* Discussion paper, Financial Services Authority: London.

Hogarth, Jeanne and Marianne Hilgert. 2002. "Financial Knowledge, Experience and Learning Preferences: Preliminary Results from a New Survey on Financial Literacy." *Consumer Interest Annual* 48.

Huddleston, Catherine. 1999. "Impact Evaluation of a Financial Literacy Program: Evidence for Needed Education Policy Changes." *Consumer Interest Annual* 45.

Kaplan, Jan. 2001. "Prevention of Welfare Dependency: An Overview." *Spectrum* 72, no. 2: 11-15.

Kempson, Elaine. 2000. *In or Out? Financial Exclusion: A Literature and Research Review.* Consumer Research Paper 3, Financial Services Authority, London.

———. 2003. Personal communication with member of the Saving Gateway evaluation team, University of Bristol, November.

Kim, Jinhee. 2001. "Financial Knowledge and Subjective and Objective Financial Well-Being." *Consumer Interest Annual* 47.

MacDonald, Steve. 2004. Personal communication with provincial official from Alberta Learning, Government of Alberta, Edmonton.

MacLeod, Mary. 2003. Personal communication with Chief Executive of National Family and Parenting Institute, London.

Murray, Janet and Mary Ferguson. 2004. *FMT Institute Feasibility Research Interim Report: Assessing Demand and the Feasibility of the Institute.* Report prepared for Social and Enterprise Development Innovations, Toronto, March.

Myers, Rodd and Louise Simbandumwe. 2003. Remarks to Conference on Asset-Based Approaches, Exploring the Promise of Asset-Based Social Policies: Reviewing Evidence from Research and Practice, Policy Research Initiative, December 8-9, Gatineau.

NCEE (National Council on Economic Education). 2002. Report from the National Summit on Economic and Financial Literacy, May 13-14, 2002, Washington.

PFEG (Personal Finance Education Group). 2004. Information from organizational web site <http://www.pfeg.org>. Accessed June 25, 2004.

Regan, Sue. 2003. "Full Financial Inclusion." Draft report, Institute for Public Policy Research, London, October.

Reynolds, Faith. 2004. Personal communication with Toynbee Hall staff, March.

Rhine, Sherrie and Maude Toussaint-Comeau. 2002. "Consumer Preferences in the Delivery of Financial Information: A Summary." *Consumer Interest Annual* 48.

Ritch, Adele and Barbara Holler. 2003. "Draft Focus Group Report: *learn*$ave Demonstration Project." Social Research and Demonstration Corporation, Ottawa, April 7.

Roshco, Bernard. 1999. "Investor Illiteracy." *American Prospect* 43 (March-April): 69-73.

Schreiner, Mark, Margaret Clancy, and Michael Sherraden. 2002. *Final Report: Saving Performance in the American Dream Demonstration.* Center for Social Development, St. Louis.

SCFE (Scottish Centre for Financial Education). 2004. Information from organizational web site <http://www.ltscotland.org.uk/eddevelopment/wholeschool/scotfinancialctre.asp>. Accessed June 25, 2004.

Sedaie, Behrooz. 1998. "Economic Literacy and Intention to Attend College." *Research in Higher Education* 39, no. 3: 337-364.

SEDI (Social and Enterprise Development Innovations). 2002. Data from internal summary of participant evaluation forms at Toronto *learn*$ave site, August 12.

_____. 2004A. Organizational endorsement cited on SEDI website at <http://www.sedi.org/html/individuals/financial.asp>. Accessed June 25, 2004.

———. 2004B. Data from internal *learn*$ave project management information software, current to March 2004.

Sherraden, Michael. 1991. *Assets and the Poor: Toward a New American Welfare Policy.* New York: M.E. Sharpe Inc.

Stow, Nancy. 2002. Remarks to the Ontario Securities Commission, Toronto, April.

UK (United Kingdom), HM Treasury. 2001. *Delivering Savings and Assets: The Modernization of Britain's Tax and Benefit System.* Working paper 9, London, November.

UK (United Kingdom) HM Treasury and Inland Revenue. 2003. *Detailed Proposals for the Child Trust Fund.* Consultation paper published by the Government of the United Kingdom, London.

US (United States) Treasury. 2004. "Secretary Snow Chairs First Meeting of the Financial Literacy and Education Commission." Press release, Washington, January 29.

Vitt, Lois, Carol Anderson, Jaime Kent, Deanna Lyter, Jurg Siegenthater, and Jeremy Ward. 2000. *Personal Finance and the Rush to Competence: Financial Literacy Education in the US.* Middleburg: Institute for Socio-Financial Studies.

Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

Capacité financière et pauvreté
Document de discussion

Juillet 2004

Projet du PRP

Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion

préparé par

Social and Enterprise Development Innovations (SEDI)

SEDI

Canada

Capacité financière et pauvreté
Document de discussion

Juillet 2004

Projet du PRP

Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion

Table des matières

Introduction 5
Définition de litératie financière et de capacité financière 5
La capacité financière en tant que priorité des pouvoirs publics 7
Initiatives relatives à la capacité financière au Royaume-Uni 10
Initiatives de litératie financière aux États-Unis 14
Initiatives de litératie financière au Canada 16
Questions pour examen futur 23
Références 27

Capacité financière et pauvreté

Introduction

Cette étude a été entreprise par Social and Enterprise Development Innovations (SEDI) à la demande du Projet de recherche sur les politiques (PRP) du gouvernement du Canada. SEDI, une organisation nationale sans but lucratif, compte plus de 15 années d'expérience dans la mise au point de nouvelles méthodes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Avec son savoir-faire internationalement reconnu dans le domaine de l'accumulation de patrimoine, SEDI promeut activement la littératie financière des Canadiens à faible revenu.

Dans ce document de discussion, nous passons en revue les connaissances issues de la recherche et de la pratique sur l'utilisation de la littératie financière comme stratégie complémentaire de l'accumulation de patrimoine. Dans la première section, nous examinons diverses définitions de la littératie financière et proposons la capacité financière comme terme de remplacement. Dans la deuxième section, nous faisons le point des principales initiatives en cours au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada en vue d'améliorer la littératie ou capacité financière, soit dans le contexte de l'épargne et de la constitution d'un patrimoine, soit comme initiative propre. Dans la dernière partie, nous analysons les enjeux appelant une réflexion de la part des décideurs.

Définition de littératie financière et autres termes

Les praticiens dans ce domaine et les chercheurs sociaux ne s'accordent guère sur une définition de la littératie financière ou même sur les meilleurs termes pour décrire le concept. Savoir financier, littératie financière, éducation financière, éducation économique, littératie économique, gestion financière et gestion des ressources sont tous des termes utilisés de façon interchangeable dans la pratique et la recherche théorique. La Fondation canadienne d'éducation économique (FCEE) préfère l'expression « capacité économique », qu'elle définit comme « la mesure dans laquelle les Canadiens assurent leur rôle économique et prennent des décisions économiques avec compétence et autorité » (FCEE, 2004).

« Littératie financière » est le terme peut-être le plus couramment employé au Canada et aux États-Unis (Murray et Ferguson, 2004). Une étude (Vitt et al., 2000, p. 2) réalisée par l'Institute for Socio-Financial Studies (ISFS) offre la définition suivante :

> L'aptitude à lire des textes, analyser et gérer les affaires financières personnelles qui déterminent le bien-être matériel et communiquer à ce sujet. Elle englobe l'aptitude à opérer des choix financiers, parler d'argent et de questions financières sans malaise (ou en dépit), de planifier l'avenir et de réagir avec compétence aux événements de la vie qui se répercutent sur les décisions financières du quotidien, et notamment les événements survenant dans l'économie générale.

Les auteurs de l'ISFS distinguent entre la littératie *financière* et la littératie *économique*, terme auquel ils attribuent la connaissance du contexte macroéconomique beaucoup plus général. Par exemple, alors que la littératie économique dans cette acception supposerait principalement la connaissance de notions telles que productivité et inflation, la littératie financière décrirait des connaissances plus personnelles ou immédiates, telles que services bancaires, crédits et placements. Cutler et Devlin (1996), dans une étude fréquemment citée, proposait une définition de littératie financière comprenant un volet savoir (p. ex., les résultats des personnes à des tests objectifs de connaissances financières) et un volet confiance (les connaissances, aptitudes et efficacité en matière financière auto-évaluées de la personne). Cette distinction est utile, car elle souligne la différence entre les mesures de la connaissance objective des gens et la confiance qu'ils font à leur savoir financier et leur capacité de gestion. De façon générale, la recherche montre que les consommateurs tendent à surestimer leur littératie financière propre (Roshco, 1999; DiSpalatro, 2000; Chevreau, 2002) et que les effets positifs de l'éducation financière et des programmes de formation pourraient bien résider principalement dans l'accroissement de l'assurance des participants (Kim, 2001; Vitt et al., 2000).

Au Royaume-Uni, l'expression « littératie financière » a largement cédé la place à celle de « capacité finan

cière ». Notant qu'« il est erroné de croire que seules les catégories à faible revenu ou vivant en zone défavorisée ont besoin de littératie financière », le ministère de l'Éducation et de la formation du Royaume-Uni fait valoir que « il faut équiper les gens des compétences, du savoir et de l'assurance voulus pour qu'ils puissent opérer des choix en connaissance de cause et prendre des décisions judicieuses concernant leurs finances personnelles » (Regan, 2003, p. 3). Suite au travail de l'Adult Financial Literacy Advisory Group, divers ministères et organismes britanniques ont collaboré à la mise au point d'un cadre d'action en vue d'évaluer et d'accroître la capacité financière. La distinction entre capacité et littératie est subtile mais non négligeable. L'Adult Financial Capability Framework (FSA et BSA, 2002) proposait trois volets interconnectés, comparés au concept bidimensionnel de la littératie financière.

Connaissance et compréhension des affaires financières : L'aptitude à s'y retrouver dans les affaires d'argent et à manier ce dernier sous ses différentes formes, usages et fonctions, notamment la faculté d'effectuer les transactions financières du quotidien et de faire les bons choix en fonction de ses besoins.

Habiletés et compétences financières : La faculté d'appliquer des connaissances dans différents contextes, c'est-à-dire tant les situations prévisibles qu'imprévisibles, et l'aptitude à résoudre tout problème financier et à gérer les opportunités.

Responsabilité financière : La faculté de discerner l'effet lointain des décisions financières sur la situation personnelle, la famille et la collectivité environnementale et de comprendre ses droits et responsabilités ainsi que les avis ou conseils reçus.

En tant que concept, la capacité financière peut présenter plusieurs avantages par rapport à la littératie financière. Premièrement, comparée à la seconde, elle dépasse les seules notions de savoir objectif et d'assurance subjective pour englober aussi un comportement responsable et fondé sur l'information. Deuxièmement, le concept admet l'existence de différents niveaux de capacité financière, depuis un niveau rudimentaire jusqu'à un degré poussé, et le fait qu'elle est une affaire d'apprentissage tout au long de la vie plutôt qu'une affaire de distinction subtile entre lettrisme et illettrisme financier. Enfin, du fait peut-être d'un penchant conceptuel vers l'accroissement du savoir objectif et la transmission d'information financière, de nombreuses mesures visant à développer la littératie financière chez les groupes défavorisés tendent à postuler que les besoins premiers consistent à apprendre à budgétiser et gérer l'argent (England, 2004). En réalité, de nombreux ménages démunis sont probablement beaucoup plus compétents à cet égard que les ménages à revenu moyen et supérieur et requièrent plutôt d'autres formes d'intervention (Hind, 2003; Kempson, 2003; England, 2004). La capacité financière, par contraste, formule moins de présuppositions concernant les besoins individuels et met plutôt l'accent sur l'opportunité de faire avancer tous les citoyens sur un axe de progression continue de leurs capacités, tant quantitatives que qualitatives.

Aux fins du présent document, nous reprenons le terme littératie financière pour décrire des programmes ou initiatives canadiennes ou américaines, notamment les Comptes individuels de perfectionnement (CID), puisqu'il est le plus usité. Toutefois, nous offrons la notion de capacité financière comme cadre conceptuel plus prometteur à l'attention des décideurs, chercheurs et praticiens.

> Ceux qui possèdent une bonne connaissance des rudiments de l'économie et des finances peuvent prendre des décisions plus éclairées – dans leur intérêt et dans celui de toute l'économie. Non seulement peuvent-ils mieux gérer leurs affaires personnelles et celles de leur ménage, mais ils peuvent être des membres plus efficaces et productifs de la société. Ils peuvent être également de meilleurs citoyens, capables de prononcer des jugements raisonnés sur les enjeux politiques qui influent sur leurs perspectives personnelles et celles de la nation (David Dodge, gouverneur de la Banque du Canada, 2003).

Il n'existe pas encore au Canada de cadre pour une action publique globale en faveur du renforcement de

la capacité financière ou littératie financière, mais les raisons ne manquent pas d'en faire une priorité. La première série de raisons est en rapport avec l'intégration sociale et économique, ou du moins la réduction de l'exclusion sociale et économique.

Accroître la capacité financière contribue à un objectif déjà admis par tous, celui d'un meilleur accès de la population mal desservie aux services bancaires de base. Les estimations de cette population sans service bancaire ou mal desservie varient. Un chiffre de 1998 place le niveau à trois pour cent de tous les adultes Canadiens et à huit pour cent de tous les ménages disposant de revenus annuels inférieurs à 25 000 $, tout en reconnaissant que c'est probablement là une sous-estimation de l'ampleur du problème (Barradus, 1998). Un problème connexe tient à l'utilisation croissante par ces populations exclues ou mal desservies de services financiers marginaux. Les deux phénomènes – exclusion des services financiers ordinaires et recours à des fournisseurs de services à coût élevé et non réglementés – semblent être, du moins en partie, liés à la capacité financière. Une étude récente d'une équipe de chercheurs de Winnipeg a constaté que le recours aux services financiers marginaux, tels que boutiques de prêts sur gage et de prêts sur salaire, par les clients à faible revenu atteignait des proportions étonnantes en dépit de prélèvements allant de 210 à 450 p. 100 (taux annualisé) pour des services même élémentaires, tel que l'encaissement de chèques (Buckland et al., 2003). Par comparaison, les auteurs ont relevé que les établissements bancaires ordinaires ne perçoivent que 44,28 $ par an pour un compte en banque simple de faible coût. Cherchant à comprendre pourquoi tant de consommateurs qui n'ont guère les moyens d'acheter si cher des services financiers continuent à y recourir, les chercheurs ont conclu que les facteurs déterminants sont un manque d'information et de sensibilisation financière ainsi que le manque de solutions de rechange accessibles. Une enquête auprès des consommateurs sans compte bancaire a fait apparaître que les intéressés eux-mêmes citaient leur ignorance comme raison. Une capacité financière accrue réglerait le volet demande des stratégies destinées à améliorer l'inclusion financière et l'accès aux services bancaires ordinaires (Regan, 2003). Toutefois, même les consommateurs de ces derniers ont des besoins croissants sur le plan de leur capacité financière. La prolifération et la complexité des choix offerts sur le marché des services financiers fait que l'information, et la capacité à déchiffrer et exploiter cette information pour prendre des décisions, devient un facteur vital de la protection du consommateur (Hogarth et Hilgert, 2002; Greenspan, 2002; FSA, 2000).

Deuxièmement, une meilleure capacité financière, sachant en particulier l'accent mis sur la compréhension des droits et responsabilités, peut améliorer le taux d'utilisation des programmes et prestations publics. Peut-être l'exemple le mieux connu est-il la sous-inscription au Supplément de revenu garanti (SRG) versé aux personnes âgées à faible revenu admissible. Selon les meilleures estimations, plus de 300 000 personnes âgées qui y sont admissibles au Canada ne touchent pas au supplément. Le Comité permanent du développement des ressources humaines de la Chambre des communes a conclu qu'une barrière majeure à la participation était l'obligation de produire une déclaration d'impôt sur le revenu annuelle, ce qui met largement en jeu des facteurs liés à la capacité financière (Canada, 2001). Les personnes financièrement compétentes sont équipées pour comprendre les prestations auxquelles elles ont droit, ainsi que leur rôle et responsabilités s'agissant d'y accéder. De telles personnes possèdent également les renseignements, aptitudes et assurances nécessaires pour négocier les formalités et formulaires souvent déroutants ou intimidants. À l'heure où les pouvoirs publics au Canada, comme ceux d'autres pays développés, adoptent de plus en plus des systèmes d'acheminement des prestations axés sur des comptes et individuellement cofinancés, on attend de plus en plus des citoyens qu'ils soient autonomes s'agissant de comprendre leurs droits, d'accéder à ces prestations et de faire des choix éclairés. Par exemple, comparés aux générations antérieures, les Canadiens doivent maintenant être en mesure de comprendre des sources de revenu de retraite plus variées, notamment le Régime de pensions du Canada (RPC), la prestation de Sécurité de la vieillesse (SV), le SRG, les régimes de pensions d'employeurs et l'épargne-retraite privée, auxquelles ils pourraient être admissibles, et de prendre des décisions concernant la planification de leur retraite beaucoup plus tôt dans leur vie active.

Troisièmement, les administrations publiques à tous les niveaux au Canada optent de plus en plus pour l'acheminement des prestations et transferts aux particuliers par virement électroniques ou système

de dépôt direct. L'Alberta impose aujourd'hui à tous les prestataires le dépôt direct (Grant, 1998). Ces mécanismes offrent des gains d'efficience et des économies considérables aux programmes financés sur fonds publics. Cependant, ils supposent également l'accès du prestataire à des établissements bancaires offrant le dépôt direct et les virements électroniques ainsi que la capacité du client d'en faire usage. Or, de 10 à 60 p. 100 des bénéficiaires de l'assistance sociale n'ont pas de compte dans une banque ordinaire offrant le dépôt direct (Grant, 1998). L'accroissement de la capacité financière mettra les bénéficiaires des prestations publiques mieux en mesure de participer à des systèmes administratifs moins coûteux que les transferts sur papier.

Une deuxième série de raisons d'ériger la capacité financière en priorité de la politique publique intéresse la relation entre la capacité financière et l'accumulation d'un patrimoine. L'accumulation d'un patrimoine constitue une approche novatrice de la lutte contre la pauvreté en donnant aux particuliers accès à l'épargne et aux biens en même que leur est versé un soutien du revenu. La pauvreté est ainsi appréhendée sous l'angle du revenu et de la possibilité d'épargner et d'investir dans un avenir meilleur. L'épargne et les avoirs accumulés peuvent engendrer de nouveaux revenus, amortir le choc d'une perte soudaine de revenu ou servir d'assurance anti-risque et contribuer au capital social sous forme d'une meilleure intégration et participation. Les recherches montrent que les personnes à faible revenu peuvent épargner et le font lorsqu'elles disposent des soutiens voulus, lesquels englobent souvent une formation en vue d'accroître la littératie ou une capacité financière.

Les ménages à revenu moyen et élevé ont de longue date accès à une série d'incitations et de programmes privilégiant différentes formes de détention d'avoirs et l'accumulation de richesse. Par exemple, les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) offrent un encouragement fiscal à l'épargne-retraite personnelle aux adultes canadiens disposant d'un revenu suffisant pour tirer avantage de la déductibilité fiscale des cotisations courantes et du revenu imposable moindre qu'ils auront comme retraités lorsqu'ils feront les retraits. Or, la cotisation à un REER suppose à la fois l'accès à des services bancaires et une capacité financière suffisante pour prendre des décisions concernant l'éventail des options de REER offertes par les institutions financières, la planification des cotisations et les niveaux de retrait ainsi que la gestion de l'effet global sur d'autres sources de revenu de pension (tel que le SRG). D'autres mesures destinées à accroître le patrimoine, soit l'assurance-hypothécaire avec mise de fonds nulle ou minime, les prêts à la micro-entreprise et les comptes d'épargne-études secondaires, posent toutes la même condition préalable, à savoir que les participants se procurent des services bancaires à titre de consommateurs informés et actifs. Les initiatives de création d'un patrimoine ciblant les groupes à faible revenu, notamment les Comptes individuels de développement ou le tout nouveau Bon d'études canadien ne font pas exception. Toutes requièrent, dans une certaine mesure, une infrastructure de services financiers et la capacité financière d'interagir effectivement avec cette dernière.

Deuxièmement, les mesures visant à renforcer la capacité financière peuvent permettre aux participants à des initiatives de création d'un patrimoine de réduire ou d'éliminer les barrières individuelles à l'accumulation de biens. Ces barrières peuvent englober les ponctions exercées sur leurs ressources financières par les crédits et l'endettement. Les ressources financières disponibles des intéressés peuvent également être accrues par l'accès aux prestations auxquelles ils ont droit. Selon certaines indications, même dans les cas où les participants au CID ne disposent pas de sommes conséquentes, la participation apporte d'autres effets positifs, tels que le rétablissement de la cote de crédit et le remboursement des dettes (Myers et Simbandumwe, 2003; Dow, 2001). Les chercheurs s'accordent également à dire que les personnes à faible niveau de littératie financière sont davantage portées à des comportement débouchant sur une crise financière personnelle ou qui les rendent vulnérables aux pratiques abusives des usuriers (NCEE, 2002; Braunstein et Welch, 2002; Kim 2001; Greenspan, 2002; Roshco, 1999).

Troisièmement, la capacité financière peut influer sur les niveaux de l'épargne personnelle et de l'accumulation de patrimoine. Alan Greenspan, président de la US Federal Reserve, a estimé que les « programmes d'éducation et formation financière peuvent être le service le plus déterminant… s'agissant d'accroître la faculté des ménages à faible revenu d'accumuler des biens. De fait, les analystes ont démontré qu'une

bonne connaissance des principes fondamentaux de la budgétisation et de l'épargne, au départ, accroît le patrimoine ultérieur des ménages » (Greenspan, 2002). Des recherches sur le lien entre l'amélioration de la littératie financière et le comportement établissent une relation entre une meilleure information et de meilleurs résultats comportementaux, mais la direction de la chaîne de causalités reste obscure (Braunstein et Welch, 2002). Des études sur la formation financière en milieu de travail ont établi qu'elle semble accroître la participation aux régimes de pension patronaux (Kim, 2001; DiSpalatro, 2000) et les études auprès d'élèves du secondaire suivant une éducation financière économique scolaire ont conclu que cette dernière améliore l'aptitude auto-déclarée à planifier l'avenir et à adopter des comportements financièrement responsables, dont l'épargne (Huddleston, 1999; Sedaie, 1998). La recherche sur l'incidence de l'éducation financière dans le cadre des programmes CID montre que cette formation accroît et le montant et le pourcentage de l'épargne, jusqu'à un certain point (Clancy et al., 2001).

La directionnalité de la relation entre capacité financière et épargne est moins problématique lorsqu'on considère le lien dans le contexte de la théorie de l'accumulation de patrimoine. De fait, les théoriciens postulent un cercle vertueux entre capacité financière et accumulation et préservation d'avoirs (Sherraden, 1991). Plus la capacité financière des sujets augmente, mieux ils sont capables d'accumuler des biens. En retour, à mesure que leur patrimoine grandit, les sujets sont plus motivés à agir de manière à préserver ces biens, ce qui conduit à un renforcement des connaissances et de la capacité financière.

Tout indique que l'insuffisance de capacité financière est largement répandue. Par exemple, un test national a établi que deux tiers des Canadiens sont fonctionnellement illettrés sur le plan des connaissances relatives aux placements (Chevreau, 2002). D'autres enquêtes sur la littératie financière ont fait apparaître qu'un Canadien sur cinq seulement fait confiance à son savoir et ses aptitudes (Stow, 2002). Mais d'autres éléments donnent à penser également que des niveaux de littératie financière inférieurs sont associés à des niveaux de revenu et d'éducation inférieurs (Kim, 2001; Hogarth et Hilgert, 2002).

Outre, les catégories à faible revenu, l'évolution démographique crée de nouveaux groupes défavorisés sur le plan de leur capacité financière (Hogarth et Hilgert, 2002). Les jeunes qui acquièrent leur indépendance financière plus tard dans la vie et avec des niveaux d'éducation accrus ont à la fois une expérience financière plus limitée et un risque plus grand de sombrer dans une crise financière. Les nouveaux arrivants au Canada n'ont souvent pas de connaissances ou d'expérience préalables des services bancaires et autres services financiers et des institutions qui les fournissent. Le peu d'information qu'ils reçoivent, le cas échéant, lors de leur période d'établissement initiale est peu susceptible de garantir leur capacité financière et nombre d'entre eux deviennent la proie d'escroqueries financières (Conway, 2004). Les personnes sachant à peine lire et compter, les habitants de localités rurales ou isolées, les personnes avec une déficience et les personnes âgées peuvent également connaître des handicaps considérables sur le plan de leur capacité financière ou de leur possibilité d'accroître celle-ci au moyen des services existants.

Un tour d'horizon récent des services de littératie financière au Canada (Murray et Ferguson, 2004) a montré qu'il existe, généralement parlant, trois groupes adultes cibles pour ce genre de service :

- les ménages à revenu moyen et supérieur disposant de ressources financières à investir et gérer;
- ceux traversant une crise financière, notamment les personnes déclarant faillite ou demandant un counselling pour endettement; et
- ceux ne disposant que peu de ressources financières, voire aucune, mais non plongés dans une crise immédiate.

Les deux premiers groupes sont relativement bien desservis. Dans le cas des ménages ayant des ressources à gérer et à placer, les fournisseurs des services financiers ordinaires et toute la profession des conseillers en placements offrent des services financiers et sont rémunérés soit directement par des honoraires soit par des frais de gestion de placements. Dans le cas des personnes plongées dans une crise financière immédiate, il existe un réseau de services de conseils en matière de crédit, dont beaucoup sans but non lucratif, qui offre à des clients admissibles des conseils financiers et de rétablisse-

ment de la cote de crédit. Toutefois, les Canadiens qui ne connaissent pas une crise financière immédiate et ne peuvent se permettre les services d'un conseiller financier ont très peu d'options pour accroître leur capacité financière. En outre, il existe une déconnexion apparente entre les organisations qui se consacrent à la production de ressources de littératie financière et la fourniture effective de l'information et de l'éducation dans ce domaine. En d'autres termes, quantité d'organisations produisent quantité de brochures et de sites Internet mais il existe peu d'animateurs et d'éducateurs.

Jusqu'à présent il n'existe que quelques petites poches d'activité fortement concentrée pour répondre aux besoins de cette population mal desservie. D'autres organisations, telles que l'Association des banquiers canadiens (ABC), la Fondation canadienne d'éducation économique et les diverses commissions des valeurs mobilières à travers le Canada ont concentré leurs efforts sur la création de ressources pédagogiques plus générales et de documentation offerte sur l'Internet. Maintes ressources sont destinées aux élèves des écoles publiques ou aux apprenants adultes possédant quelques connaissances préalables et la faculté d'accéder à l'information par le biais de médias généraux comme l'Internet et les brochures distribuées dans les agences bancaires. Ce n'est pas forcément une stratégie efficace pour joindre les groupes défavorisés.

Dans la section suivante nous passons brièvement en revue des exemples clés d'actions visant à renforcer la littératie ou la capacité financière au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada. Nous indiquons les résultats de l'évaluation de ces programmes lorsqu'ils sont disponibles. Avant de décrire les divers programmes et initiatives, il vaut la peine d'esquisser le contexte global dans lequel ils s'inscrivent au Royaume-Uni et aux États-Unis. Ces deux pays ont, tout comme le Canada, érigé en priorité nationale l'accès aux services bancaires de base et les deux pays, tout comme le Canada, connaissent des niveaux d'épargne personnelle généralement faibles et de bas niveaux de littératie financière ou de capacité financière. Les deux pays ont consenti des investissements considérables dans les initiatives d'accumulation de patrimoine destinées à accroître le niveau de l'épargne et des biens détenus par les catégories à faible revenu. La littératie financière et la capacité financière ont joué un rôle dans ces initiatives d'accession au patrimoine.

Le Royaume-Uni, comme on l'a vu plus haut, semble avoir dégagé un consensus sur la définition et l'importance primordiale de ce que l'on appelle là-bas capacité financière. Il semble que cela soit le résultat de travaux antérieurs sur l'insertion financière menés dans le cadre de l'action du gouvernement britannique sur l'exclusion sociale. Conscients que l'inclusion financière ne se limite pas à des produits et services bancaires accessibles, divers ministères et organismes étatiques ont opté pour un cadre d'action en faveur de la capacité financière qui englobe les enfants comme groupe cible, en sus des adultes.

En dehors du champ du CID, les États-Unis s'efforcent de dispenser une éducation financière par le biais de modifications récentes apportées à la législation fédérale en matière d'éducation et la réglementation du crédit. Les jeunes, en particulier les élèves du secondaire, sont fréquemment l'objet d'interventions par le biais de programmes éducatifs en milieu scolaire. Tant le président de la Federal Reserve que le président de la Financial Literacy and Education Commission nouvellement créée ont explicitement fait le lien entre l'éducation financière et l'objectif d'accroissement de l'épargne personnelle des citoyens américains, indépendamment de leur revenu.

Initiatives relatives à la capacité financière au Royaume-Uni

Lancée en janvier 2002 par le ministère de l'Éducation britannique (Department for Education and Skills, DfES), la Community Finance and Learning Initiative (Initiative communautaire Finances et Apprentissage, CFLI) constitue un projet pilote de deux ans visant à explorer et éprouver l'efficacité de différents mécanismes d'exécution destinés à remplir quatre objectifs simultanés.

1. Sensibiliser et accroître l'accès à l'éducation et la formation des adultes, notamment au moyen d'encouragements financiers étatiques, des catégories exclues des services financiers et généraux et des possibilités d'apprentissage ordinaires.

2. Accroître la litératie financière.
3. Faciliter l'accès aux services financiers élémentaires.
4. Distribuer des crédits à la micro-entreprise.

La CFLI a été élaborée par le ministère face au constat que les services alors en place en vue de renforcer la capacité financière et réduire l'exclusion financière chez les ménages à faible revenu de Grande-Bretagne étaient fragmentés et ne joignaient pas les groupes les plus marginalisés. Il s'agissait de mettre à l'essai une série de démarches propres à créer une action plus intégrée contre l'exclusion financière dans des localités déjà érigées en zone prioritaire de développement économique. Cinq projets pilotes distincts utilisant la méthode des cas ont été mis en œuvre dans neuf collectivités d'Angleterre, à un coût de 160 000 livres par projet pilote et un budget de 179 000 livres pour l'évaluation. Dans quatre des localités, le projet pilote CFLI recouvrait les sites pilotes du programme Saving Gateway (Accès à l'épargne), un compte d'épargne à contrepartie étatique pour adultes à faible revenu visant à motiver les participants à épargner régulièrement.

Des organisations communautaires locales (principalement des agences de logement social) fournissent des services visant à accroître la capacité financière par un large éventail de méthodes. Parmi celles-ci figure l'incorporation de modules de formation financière dans d'autres cours (notamment d'informatique), le counselling individuel sur le crédit et la gestion de l'argent, l'auto-apprentissage par des moyens informatiques, l'organisation d'ateliers financiers individuels ou des cours de gestion budgétaire accrédités dans des lieux de proximité, le recrutement de bénévoles agissant comme conseillers paraprofessionnels ou inter-pairs auprès de clients. Aucun objectif de participation ou de prestation de services n'a été fixé. Les organisations hôtes étaient invitées à organiser des activités répondant aux quatre objectifs du programme et conformes à leurs propres missions et priorités. La collecte de données sur les taux de participation laissait à désirer, si bien qu'il est difficile d'estimer le nombre total de clients servis.

On pensait au départ que la CFLI serait l'une des sources potentielles d'information et d'éducation financière pour les participants aux projets pilotes

SAFE à Toynbee Hall

En tant que site pilote tant pour la CFLI que Saving Gateway, Toynbee Hall a groupé les deux initiatives à l'intérieur de son programme Services Against Financial Exclusion (SAFE, Services contre l'exclusion financière), qui comporte plusieurs volets dont chacun comprend un élément litératie financière contribuant à l'objectif d'accroissement de la capacité financière. SAFE fournit un soutien aux clients de Saving Gateway, ainsi que des conseils en matière de crédit, une assistance pour les transactions bancaires élémentaires et divers ateliers/séminaires et stages sur les affaires financières. Comme exemple typique du travail de SAFE on peut citer :

- Des modules de formation sur la gestion de l'argent comme élément d'autres cours, par exemple un programme d'aide au réétablissement ou de réinsertion dans le marché du travail.
- Incorporation de la litératie financière aux programmes existants; par exemple, utilisation d'exercices utilisant l'argent dans un cours d'informatique plus général chez Excel.
- Contextualisation des programmes existants afin d'y incorporer la litératie financière; par exemple, enseignement en équipe de la litératie financière comme élément d'un programme d'alphabétisme de base au collège local.

SAFE utilise l'Adult Financial Capability Framework (AFCaF, cadre de capacité financière pour les adultes) mis au point par la Financial Services Authority/Basic Skills Agency pour planifier son travail d'éducation financière.

SAFE dispose de deux employés à temps plein (un coordinateur de projet et un exécutant de projet) qui se consacre à la prestation des services, à la conclusion de nouveaux partenariats, à la levée de fonds, à la mise au point de nouvelles modalités de services et à l'administration (évaluation comprise) (Reynolds, 2004).

Saving Gateway (UK, 2001) et que l'initiative aiderait à recruter des participants aux comptes d'épargne Saving Gateway. En réalité, l'inverse semble avoir été le cas. Là où les projets pilotes se chevauchaient, les organisations ont trouvé plus facile de transférer les participants de Saving Gateway vers les services CFLI que l'inverse. Cela peut être dû au fait que les fonds de contrepartie dont le programme Saving Gateway est assorti représentent une plus grande incitation pour les clients à faible revenu que la possibilité de suivre une éducation financière. Cela est confirmé par les propos anecdotiques recueillis auprès de participants aux programmes CID nord-américains qui citent l'incitation financière comme facteur initial ayant influencé leur décision de participer, mais la formation financière comme le facteur ayant conditionné ensuite leur réussite dans le programme. Cependant, il se peut aussi que, confrontées à des objectifs de recrutement explicites imposés par Saving Gateway, les organisations hôtes aient consacré davantage de ressources au recrutement pour ce dernier programme (England, 2004).

Une évaluation provisoire réalisée par ECOTEC Research and Consulting a abouti au constat suivant :

- La plupart des organisations bénéficiaient d'une forte implantation communautaire, un facteur important dans la réussite d'une telle initiative. Cependant, la plupart ont néanmoins éprouvé des difficultés à trouver d'autres organisations locales auxquelles référer les clients pour la formation. Dans pratiquement tous les cas, les organisations communautaires hôtes n'ont pas réussi à établir des partenariats efficaces avec les agences bancaires et institutions financières locales. Leurs responsables ont indiqué que l'établissement de partenariats avec des organisations externes s'est avéré un travail de plus longue haleine que prévu et les différences de culture organisationnelle et de priorités (particulièrement au niveau des agences bancaires) représentaient une barrière considérable. Les évaluateurs ont recommandé que le financement d'initiatives de type CFLI soit octroyé pour de plus longues périodes afin de laisser suffisamment de temps (notamment une année de préparation avant le début du service) pour nouer et nourrir des partenariats efficaces.
- Les organisations hôtes n'avaient généralement pas effectué d'évaluation en règle des besoins de leur population cible. Les évaluateurs ont observé qu'il est primordial pour une mise en œuvre réussie de tailler l'exécution sur mesure en fonction des préférences et priorités du groupe cible et de la population locale. Ils ont relevé également que certains des services offerts dans le cadre de la CFLI passaient à côté de la cible. Les services d'aide au développement des micro-entreprises sont restés pratiquement inutilisés. Par ailleurs, les clients ne faisaient guère appel aux pairs mentors comme source d'information et de conseils, car ils étaient réticents – et c'est compréhensible – à dévoiler leur situation financière personnelle à des bénévoles qui étaient en même temps leurs voisins.
- Dans le même ordre d'idée, les évaluateurs ont constaté que les organisations hôtes avaient du mal à intéresser les gens à suivre une éducation financière en l'absence de crise pécuniaire immédiate. Ils ont observé que la prévention de problèmes financiers est beaucoup plus difficile à mener que l'assistance lors d'une crise financière immédiate. Ils ont recommandé que d'autres initiatives recherchent les moyens de mobiliser les groupes cibles en utilisant les événements concrets de la vie (tels que la naissance d'un enfant ou la perte de l'emploi) comme déclencheurs de l'intérêt pour l'éducation financière.
- Enfin, les évaluateurs ont recommandé que les organisations conçoivent les programmes et services sur la base de définitions claires de la littératie ou capacité financière. Toutefois, ils ont mis en garde également contre certaines idées reçues concernant la valeur de certains types d'information et aptitudes, tels que la budgétisation et la gestion de l'argent, auxquels de nombreux ménages à faible revenu sont déjà rompus.

L'évaluation finale de la CFLI sera publiée cette année. Le ministère consulte les parties intéressées au sujet de l'avenir de l'initiative.

L'éducation financière personnelle fait déjà partie des programmes d'enseignement scolaire en Angleterre, en Écosse et au Pays de Galles (UK, 2003). Cependant, le nombre d'heures d'enseignement effectif et les types d'éducation financière que les élèves reçoivent au Royaume-Uni sont mal déterminés.

En Angleterre, le programme d'enseignement scolaire a adopté le cadre de la capacité financière, et des lignes directrices ont été émises en juillet 2000 sur la manière d'enseigner cette matière dans les différentes classes en fonction de l'âge des élèves. Dans les plus petites classes, la capacité financière n'est pas un élément obligatoire de l'enseignement, mais il l'est devenu au niveau secondaire en 2002. Les éléments spécifiques consistent à enseigner aux élèves les fondements du « maniement de l'argent » et le rôle des services financiers. Le Personal Finance Education Group, une organisation caritative britannique, contribue à élaborer le matériel pédagogique et à former les enseignants (PFEG, 2004).

En Écosse, l'éducation financière fait partie du programme d'enseignement de tous les élèves, de 5 à 18 ans. Les lignes directrices données aux enseignants sont fixées par le Scottish Centre for Financial Education. Elles prévoient des objectifs précis et des façons de relier l'éducation financière à des compétences transférables (SCFE, 1999).

L'introduction du Child Trust Fund (CTF, Fonds de dotation pour enfants), un pécule qui sera versé à la naissance à tous les enfants du Royaume-Uni à partir de 2005, constitue à la fois une opportunité et un moteur pour l'éducation financière. En concevant le CTF, le gouvernement n'a pas caché son désir d'en faire un outil pédagogique, particulièrement par le biais des programmes scolaires existants (UK, 2003). Le CTF, espère-t-on, sera pour les élèves britanniques, un véhicule d'éducation financière dans les écoles. Certaines organisations s'inquiètent de l'effet de cette mesure sur l'estime de soi des enfants de familles à faible revenu qui auront des soldes beaucoup plus réduits dans leur compte CTF que les autres (MacLeod, 2003).

Les parents et tuteurs des enfants touchant le CTF auront également des besoins éducatifs. Du fait que la dotation sera distribuée sous forme de bons déposables dans toute institution financière admissible, les parents et tuteurs auront besoin d'une information adéquate pour prendre des décisions éclairées sur le placement du pécule de leur enfant. Cela suppose un effort de transparence de la part des institutions financières, des campagnes d'information et un rôle pour des organisations intermédiaires qui interagissent régulièrement avec les parents et les tuteurs.

Le gouvernement britannique élabore un cadre pour la divulgation de l'information par les fournisseurs de services financiers lors de la vente de produits et services admissibles au CTF. Cet aspect est lourdement influencé par la possibilité des fournisseurs de recouvrer les coûts sous forme de frais de services, frais que le gouvernement a l'intention de plafonner à ce qu'il estime être un niveau raisonnable, probablement 1 % annuellement. Le gouvernement a fait appel à un expert-conseil externe pour étudier le plafonnement des frais de service et formulera les obligations des fournisseurs une fois cet aspect tranché.

Le gouvernement travaille également à une campagne d'information sur le CTF. Il fera appel aux méthodes traditionnelles, telles que brochures, annonces dans les médias et un site Internet. De l'information sera également fournie aux parents avec le formulaire de demande de la prestation universelle pour enfants (le déclencheur administratif de l'admissibilité au CTF) et au moment de la réception du coupon CTF lui-même. Le coût annuel du programme CTF est estimé à environ 235 millions $ (UK, 2003). Le coût estimatif pour les campagnes de promotion et d'information n'a pas été publié.

L'on envisage également de donner un rôle aux organisations communautaires qui sont déjà des intermédiaires de confiance, dispensateurs d'information et de conseils, particulièrement parmi les groupes défavorisés. Le gouvernement prévoit distribuer à ces organisations des trousses d'information et une documentation sur l'Internet afin de les encourager à informer leurs clients de l'existence du CTF et de la manière de l'obtenir pour un enfant admissible. Toutefois, au moins une organisation nationale sans but lucratif a déjà réclamé un rôle plus conséquent pour ces organisations intermédiaires. Le National Family and Parenting Institute propose que les organisations communautaires, telles que les dispensaires locaux et bureaux de conseils aux citoyens reçoivent des crédits et une formation pour dispenser de l'information financière aux parents d'enfants bénéficiaires du CTF intéressés (MacLeod, 2003). Ce service aurait pour objet de donner aux consommateurs une information de base de façon à ce qu'ils puissent aborder le dialogue sur les produits CTF avec les fournisseurs

de services financiers comme consommateurs éclairés et assurés. Cependant, il semble que ni le secteur des services financiers ni les ministères responsables soient en faveur de ce modèle.

Aux États-Unis, plus de 10 000 personnes participent à des programmes CID offerts par plus de 350 organisations à l'échelle nationale (Boshara, 2001). De manière générale, ces programmes combinent une incitation financière, soit l'apport d'un dollar pour chaque dollar déposé dans le CID à un taux fixe et pour une utilisation prédéterminée, avec une éducation financière générale et des conseils. Les praticiens conçoivent fréquemment ces programmes de manière à ce que l'incitation financière soit conditionnelle à la participation au volet éducatif du CID. Lorsque les moyens le permettent, les praticiens favorisent une éducation portant spécifiquement sur l'objectif d'épargne du programme. Une telle formation concrète est largement considérée comme pratique exemplaire par les organisations prestatrices de CID, particulièrement lorsque les participants prévoient d'utiliser les fonds pour des placements majeurs et potentiellement risqués, tels que l'achat d'une maison ou la création d'une micro-entreprise. Les études effectuées ont déterminé une relation positive entre l'éducation financière et des objectifs concrets d'accumulation de patrimoine, tels que la propriété mobilière, mais la valeur d'une formation financière plus générale est moins claire (Braunstein et Welch, 2002).

L'évaluation la plus vaste et la plus rigoureuse des CID a été conduite aux États-Unis par le Center for Social Development (CSD) dans le cadre du programme expérimental American Dream Downpayment (ADD). Les chercheurs ont recueilli des données sur les programmes et participants auprès de 13 projets pilotes d'études de cas et d'un projet pilote expérimental. Dans leur document de travail de 2001 sur l'éducation financière et les résultats en matière d'épargne des CID, les auteurs du CSD ont relevé que l'éducation financière rend les participants au programme « plus au fait des possibilités et choix financiers et des conséquences possibles. En particulier, l'éducation financière peut aider les sujets à acquérir des habiletés pour accumuler des économies » (Clancy et al., 2001, page 4).

L'éducation financière au niveau des CID, projets pilotes ADD compris, est généralement dispensée en salle de classe ou dans un cadre scolaire sur plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Les praticiens ont accès à plusieurs modules de formation financière existants aux États-Unis, qu'ils adaptent fréquemment à leurs besoins particuliers ou qu'ils utilisent comme point de départ pour créer leur propre cours. De manière générale, ces modules couvrent les services bancaires de base, le budget des ménages, la compréhension du crédit, la fixation d'objectifs et la gestion des dettes. Les organisations hôtes des CID signalent plusieurs difficultés à surmonter avec cette éducation :

- traduire des termes financiers complexes et spécialisés et des concepts abstraits en renseignements simples, précis et concrets pour les participants;
- adapter la formation à tout un éventail de niveaux de littératie et de numératie rencontrés dans un groupe donné ainsi qu'aux différences culturelles qui influent sur les croyances et comportements financiers;
- surmonter les barrières pratiques à la participation aux cours de formation, tels que les moyens de transport, la garde des enfants et les conflits avec les horaires de travail professionnel; et
- surmonter les barrières psychologiques à la participation à l'éducation financière et encourager les participants à réfléchir aux avantages potentiels apportés par les cours.

La même étude s'est penchée sur la relation entre le nombre d'heures d'éducation financière suivie par les participants au CID et les résultats au niveau de l'épargne personnelle. La formation portant spécifiquement sur des avoirs particuliers a été exclue de l'analyse, mais il subsistait néanmoins dans les projets pilotes des écarts considérables entre le nombre d'heures total de formation disponible et son caractère obligatoire pour obtenir l'incitation financière. Les chercheurs ont constaté que l'épargne mensuelle nette et la fréquence des dépôts des participants au

CID augmentait considérablement au fur et à mesure que le nombre d'heures d'éducation financière générale se rapprochait de 12, puis qu'il baissait de nouveau. Le dépôt mensuel net moyen des participants n'ayant reçu aucune formation financière était de 8,01 $EU, passait à 20,38 $EU pour les participants ayant suivi entre une et six heures de cours, puis à 32,55 $ chez les participants ayant suivi entre sept et 12 heures de formation. Dans le cas des participants ayant de 13 à 18 heures de formation, le dépôt mensuel net moyen chutait à 26,88 $. La régularité de l'épargne suivait une courbe similaire, atteignant une apogée avec 64 % des mois de la période du projet chez les participants ayant suivi de sept à 12 heures de formation financière. Les auteurs spéculent que cette tendance peut être due à des différences entre sites pilotes quant au nombre d'heures de cours escompté et selon que cette éducation est obligatoire ou non.

Dans un rapport de suivi, Schreiner et al. (2002) ont de nouveau omis la formation spécifique à un placement puisque celle-ci n'est habituellement offerte qu'une fois qu'un participant au programme a économisé suffisamment pour envisager le retrait du total épargné pour le placer dans un patrimoine donné. Leur analyse a de nouveau confirmé l'effet positif d'une éducation financière générale, mais là encore la tendance s'inversait après huit heures. En fait, les auteurs de cette seconde étude ont conclu que rien n'indique que l'éducation financière durant plus de huit heures se traduise par une épargne plus élevée. Les auteurs concluent qu'il n'y a pas de preuve suffisante d'un lien de cause à effet entre l'éducation financière et le comportement d'épargne, vu en particulier le rendement décroissant de cette formation après huit heures. Il est possible que les participants qui auraient économisé de faibles montants même en l'absence de formation financière décrochaient tout simplement du programme CID après huit heures. Il est possible également que pour un certain pourcentage des participants au CID, huit heures de formation ne suffisent pas pour les transformer de non-épargnants en épargnants (Schreiner et al., 2002).

National Council on Economic Education

Le National Council on Economic Education (Conseil national pour l'éducation économique, NCEE) a été fondé en 1949 à titre d'organisation sans but lucratif avec pour mission d'améliorer l'enseignement économique scolaire aux États-Unis. Le Conseil a lancé une campagne nationale afin de positionner l'enseignement économique dans le programme éducatif national, élaborer des normes pour une instruction économique universelle dans les écoles américaines et faire en sorte que tous les élèves des États-Unis acquièrent un minimum d'aptitudes et de savoir économiques.

Hormis sa campagne de sensibilisation publique, le Conseil travaille principalement en formant des enseignants de la maternelle à la 12e année et en élaborant des ressources pédagogiques telles que manuels d'enseignement économique et documentation disponible sur l'Internet ou sur CD-ROM pouvant être achetés dans sa librairie virtuelle. Le NCEE dispense également des programmes de formation d'enseignant à l'étranger, dans les pays en transition vers une économie de marché.

Financial Literacy and Education Commission

La Commission a été créée par la *Fair and Accurate Credit Transaction Act* (2003) et est présidée par le Secrétaire au Trésor des États-Unis. La loi lui fixe un mandat triple :

1. Créer une ligne SVP gratuite pour dispenser une éducation financière.
2. Créer et administrer un carrefour national d'information financière et d'information sur les programmes d'éducation financière sur l'Internet.
3. Élaborer une stratégie nationale de promotion de la littératie et de l'éducation financière parmi tous les consommateurs américains.

La Commission vise à coordonner l'activité d'éducation financière au niveau de 20 ministères et organismes fédéraux américains, dont la Réserve fédérale, l'Administration de la sécurité, le ministère de l'Éducation, le Département du Trésor et le ministère de la Santé et des services sociaux. Lors de sa réunion inaugurale, le président a manifesté l'intention de la Commission de collaborer avec les fournisseurs non gouvernementaux de services d'éducation financière existants, c'est-à-dire de ne pas se substituer aux initiatives publiques ou privées actuelles mais de mieux coordonner l'effort et d'apporter un soutien institutionnel (US, 2004). Le président a également

L'Office of Financial Education (OFE) a été créé en mai 2002 comme point focal de la prise de décision en matière d'éducation financière du ministère et pour assurer la coordination de cette dernière à l'intérieur du ministère et de tous ses bureaux. L'OFE apporte un soutien administratif à la Financial Literacy and Education Commission. Ses responsabilités comprennent également la formulation de recommandations et de politiques touchant l'accès aux services financiers de personnes à revenu faible et moyen et des collectivités, en particulier des sujets de la *Community Reinvestment Act* et des personnes dénuées de services bancaires; les questions relatives aux produits et services financiers offerts aux consommateurs, en particulier la protection des consommateurs et les obligations de divulgation, le crédit aux consommateurs, les conditions de crédit, les faillites, la perception des dettes et les problèmes relatifs au transfert et dépôt électroniques; enfin, le jeu d'argent sur Internet.

L'OFE a à sa tête un directeur de l'éducation financière qui fait rapport au sous-secrétaire adjoint de l'éducation financière (US, 2004).

clairement énoncé l'intention de la Commission d'utiliser l'éducation financière comme moyen d'accroître le niveau d'épargne personnelle de tous les citoyens américains, quel que soit leur revenu.

La Commission ne s'est réuni encore qu'une seule fois (en janvier 2004) mais a décidé à cette occasion de former des sous-comités qui se chargeront de mettre sur pied la ligne SVP gratuite et le centre de documentation en ligne prévu par la loi. La Commission a également identifié deux groupes cibles comme priorité pour l'éducation financière (les élèves du secondaire et les immigrants de fraîche date), mais sans mentionner d'initiatives spécifiques à cet effet.

Il existe au Canada une poignée de programmes de CID, dispensés par des organisations communautaires. Ils comportent une formation en gestion financière offerte à tous les participants, de façon analogue aux programmes CID américains. L'exception est *Savoir en banque*, un projet national de démonstration de CID axé sur l'apprentissage des adultes, un projet qui englobe une recherche expérimentale sur l'efficacité des CID seuls comme incitation financière, sans services auxiliaires tels que la formation en gestion financière.

De petits programmes CID locaux sont ou ont été exécutés à Ottawa, Kitchener-Waterloo et Abbotsford. Dans la section ci-dessous, nous passons brièvement en revue la formation en littératie financière dispensée dans le cadre des trois plus gros programmes CID en cours au Canada, soit *Savoir en banque*, un programme CID local à Calgary et un programme CID local à Winnipeg.

Savoir en banque : Élaboré et géré par SEDI, *Savoir en banque* est le plus gros projet pilote de CID au monde. Il vise à éprouver l'efficacité des CID auprès d'adultes à faible revenu pour le financement de l'éducation et de la formation professionnelle. Le projet comprend sept sites d'études de cas dans un large éventail de collectivités canadiennes qui appliquent chacune un modèle légèrement différent mais toutes fournissent une incitation financière à épargner dans un CID et au moins 15 heures de formation en gestion financière couvrant la budgétisation, les services bancaires, le crédit et l'élaboration d'un plan d'épargne. (De nombreux sites d'études de cas ont mis au point leur propre programme d'enseignement en gestion financière).

Le projet comprend également trois sites expérimentaux où les participants sont affectés de manière aléatoire soit à un groupe suivant un programme CID traditionnel comprenant 15 heures de formation en gestion financière en sus d'une incitation financière à épargner dans un CID, soit à un groupe ne recevant que l'incitation financière, soit encore à un groupe ne

Réponse à des participants à la formation de gestion financière Savoir en banque

Lors de la phase expérimentale du programme de formation *Savoir en banque*, les réactions des participants ont été recueillies à Toronto (SEDI, 2002). Ils ont indiqué que le contenu de l'enseignement était instructif et utile (73-94 %*) et apportait des connaissances et perspectives nouvelles (65-82 %*). Toutefois, ils étaient moins catégoriques lorsqu'on leur demandait si la formation influencerait directement leur comportement. À la question de savoir si elle les aiderait avec leur planification financière au quotidien, une majorité plus courte a indiqué que oui (54-88 %*) et qu'elle les aiderait à économiser (47-74 %*).

Les réactions des participants lors d'une série de groupes de discussion organisés en plusieurs sites a également été très positive (Ritch et Holler, 2003).

« Oui, je n'économisais jamais rien et je parviens maintenant à épargner grâce à $avoir en banque. Je n'avais jamais eu de vrai compte d'épargne et je dépensais toujours tout mon argent pour ceci et cela. Donc, oui, ce programme m'a vraiment fait comprendre que mettre de l'argent de côté est intéressant parce qu'il y a un objectif à la clé. C'est une bonne chose. »

« En fait, maintenant que j'ai suivi le programme et ouvert un compte pour moi et pour $avoir en banque, ma femme et moi parlons d'ouvrir un autre compte d'épargne juste pour nous. Donc, nous avons commencé à économiser déjà en dehors du programme. »

Un très petit nombre de participants à ces groupes de discussion ont indiqué que la formation accaparait trop de temps ou exigeait trop d'effort en dehors de la classe pour rendre les devoirs. Cependant, ces critiques étaient peu nombreuses comparées à l'opinion fortement positive tant sur le contenu que les modalités de la formation (Ritch et Holler, 2003).

* Les chiffres représentent la fourchette des reponses fortement positives concernant chacun des cinq modules de formation.

recevant ni service ni intervention. Une équipe de chercheurs de la Social Research and Demonstration Corporation mène l'évaluation, laquelle comprend une analyse de l'exécution du projet et des effets. Grâce au caractère aléatoire de la répartition entre les groupes, les chercheurs pourraient être en mesure d'isoler l'effet de l'éducation financière traditionnellement dispensée dans le cadre des CID et d'éclairer quelque peu les constats des chercheurs américains. Le premier rapport de projet sera disponible plus tard cette année.

Pour la mise au point du programme d'enseignement financier utilisé dans les trois sites expérimentaux (et également dans certains des sites d'études de cas) les partenaires exécutant le programme ont collaboré avec le Prior Learning and Assessment (PLA) Centre de Halifax.

Les experts du centre ont contribué leurs connaissances en apprentissage des adultes, et plus particulièrement la méthode pédagogique ERA (Évaluation et reconnaissance des acquis) qui s'est avérée très précieuse s'agissant de préparer les apprenants adultes (y compris ceux ayant de fortes barrières à surmonter) à réintégrer un cadre éducatif formel ou le marché du travail. Le produit qui en résulte est probablement sans équivalent parmi tous les autres programmes d'enseignement en gestion financière en ce sens qu'il dispense à peu près les mêmes renseignements sur les finances personnelles mais en usant d'une méthode pédagogique qui permet aux participants individuels de déterminer eux-mêmes leurs points forts et faibles en matière financière et d'élaborer un plan personnel ou portefeuille financier.

Le projet couvre un total de 4 875 participants répartis entre 10 sites et trois groupes. Sur ce nombre, 2 420 participants sont admissibles à la formation en gestion financière et censés la suivre. (Le restant a été réparti aléatoirement soit entre le groupe de contrôle soit le groupe recevant uniquement une incitation financière à épargner.) La formation est assurée par l'organisation communautaire hôte locale, habituellement en petits groupes et sur une

période de plusieurs semaines. Sur les 2 420 participants admissibles à la formation, 1 828 avaient reçu environ 14 heures de gestion financière ou en mars 2004 (SEDI, 2004). Environ 50 % de ces participants ont suivi l'enseignement *Savoir en banque* mis au point par SEDI et le Centre PLA, tandis que le restant a suivi des cours divers mais comparables élaborés par les organisations d'accueil du projet.

Dans les sites expérimentaux, l'épargne personnelle totale versée aux comptes *Savoir en banque* des participants suivant la formation en gestion financière totalisait 853,46 $, alors que le chiffre pour les participants non admissibles à la formation atteignait 745,58 $ (SEDI, 2004). Il faut souligner qu'il est trop tôt pour pouvoir tirer des conclusions sur l'impact de la formation en gestion financière ou discerner la direction de la relation entre la formation et l'épargne réalisée. En outre, alors que les participants admissibles sont censés suivre effectivement la formation, l'incitation financière qui leur est offerte n'est pas conditionnelle à l'assiduité jusqu'à la fin du cours. De ce fait, certains participants peuvent avoir choisi de ne pas suivre de formation en gestion financière tout en ayant accumulé une bonne épargne. Les recherches et analyses en cours pourraient jeter plus de lumière sur la relation entre la formation et les résultats en matière d'épargne des programmes CID.

Fair Gains : Ayant été familiarisé précocement avec les concepts d'accumulation de patrimoines et les modèles de CID de par sa relation avec SEDI, MCC-Employment Development Calgary (anciennement associé au Comité central mennonite Alberta) a introduit un programme CID local à Calgary. Depuis 1999, cette organisation sans but lucratif administre Fair Gains, un programme CID destiné aux résidents à faible revenu de Calgary intéressés à épargner en vue d'études, du développement d'une micro-entreprise, d'une formation professionnelle, de l'accession à la propriété résidentielle, d'études postsecondaires pour des enfants à charge ou l'achat d'outils professionnels. Le programme est conjointement financé par Centraide de Calgary, le Cooperators Group et un donateur anonyme.

Depuis 1999, 160 habitants de Calgary ont participé au projet Fair Gains, économisant en moyenne 68 $ par mois. Le programme impose aux participants de suivre un programme de formation en gestion financière intensif et long, qui dure 36 heures étalées sur une année. Les cours sont bimensuels ou mensuels et dispensés à des groupes comptant une vingtaine de participants. Les sujets couverts comprennent la budgétisation et la gestion de l'argent, le crédit, l'impôt, l'assurance, la consommation, les testaments et la planification successorale, l'économie globale et l'établissement d'objectifs. Les participants qui ont l'intention d'utiliser leur épargne CID pour acheter une maison sont tenus de suivre en sus 18 heures de formation portant spécifiquement sur l'accession à la propriété.

MCC-Employment Development signale des résultats très favorables, mesurés selon l'auto-évaluation des participants en milieu et fin de formation. Sur les 40 participants au programmes Fair Gains en 2003, 82 % se sont déclarés plus confiants dans leur capacité à gérer leur argent et davantage maîtres de leurs finances personnelles après la formation. Quatre-vingt-dix pour cent se sont également dits résolus à épargner, suite à la formation, mais seuls 60 % ont dit s'être fixés des objectifs financiers (Caton, 2004).

Sur la foi du succès de Fair Gains, l'organisation a introduit en 2001 un programme CID s'adressant aux jeunes. Les résultats observés chez les participants de Youth Fair Gains sont comparables du point de vue de l'épargne effectuée et des effets auto-évalués de la formation en gestion financière. Cependant, le décrochage reste plus élevé que chez les participants adultes et le recrutement continue à prendre plus de temps comparé au programme Fair Gains pour adultes qui jouit aujourd'hui d'une bonne visibilité au sein de la collectivité et affiche régulièrement complet.

MCC-Employment Development a conçu le programme de formation financière pour Fair Gains et l'a adapté pour sa clientèle jeune et pour distribution en dehors des programmes CID. En 2003, le personnel de MCC-Employment Development a fourni un éducation financière à plus de 400 participants à des ateliers communautaires. Ces ateliers sont offerts en partenariat avec d'autres organisations communautaires et mettent l'accent sur des sujets d'intérêt spécifique pour l'auditoire cible. Face à la demande, l'organisation cherche un financement pour un poste de moniteur à temps plein qui assurerait ces ateliers et réduirait le fardeau des autres membres du

personnel qui remplissent ce rôle en sus de leurs autres attributions. Les administrateurs du programme estiment que le coût de ces ateliers est d'environ 100 $ à 250 $ par participant (Caton, 2004).

Au vu de ces résultats, les responsables du programme recommandent fortement de rendre une certaine formation en gestion financière obligatoire pour accéder à l'incitation financière d'un CID ou d'un programme similaire. Ils recommandent en outre que cette formation soit dispensée en groupe plutôt qu'individuellement de façon à autoriser l'apprentissage inter-pairs et l'entraide et que les cours soient conçus en tant qu'initiative à long terme de façon à permettre un soutien continu et un suivi des participants. Ils lancent toutefois une mise en garde, disant que les organisations qui dispensent la formation financière doivent le faire de manière très sensible aux problèmes des groupes défavorisés et être prêts à aider les participants avec des difficultés très personnelles mises en jeu par les sujets couverts dans le cours.

SEED Winnipeg : À l'instar de MCC Employment Development et sous l'impulsion de son contact précoce avec SEDI, SEED Winnipeg a lancé un programme CID local dans le quartier nord de Winnipeg en 2000. Le programme est également très influencé par la participation de l'organisation à la Winnipeg's Alternative Financial Services Coalition, un collectif inter-agences préoccupé par l'exode des banques du centre-ville de Winnipeg et les conséquences de la prolifération de services de remplacement à coût élevé, tel que les boutiques de prêt sur gage, de prêt sur salaire et d'encaissement de chèque. Le programme CID de SEED est financé par plusieurs sources, dont Centraide, le gouvernement du Manitoba et des donateurs privés et anonymes.

Le programme CID de Winnipeg offre à peu près le même choix d'utilisation de l'épargne que le programme de Calgary mais englobe la rénovation d'une maison et exclut l'achat d'outils professionnels. Depuis le lancement du programme, 68 participants se sont inscrits et ont épargné en moyenne 80 $ par mois.

Comme le programme de Calgary, le programme de Winnipeg impose aux participants de suivre jusqu'à la fin un cours poussé de gestion financière. Il offre 18 heures de formation de base dispensées en atelier et portant sur des sujets tels que la fixation d'objectifs, les services bancaires, le crédit et la résolution de problèmes. Des ateliers spécifiques sont organisés pour les participants qui visent l'accession à la propriété. Des sujets spéciaux, tels que les droits et responsabilités en matière d'assistance sociale sont couverts dans des groupes d'entraide.

Afin de répondre aux besoins d'une population cible composée largement d'Autochtones citadins, le programme de formation a été élaboré en collaboration avec un aîné autochtone pour assurer que le contenu pédagogique soit culturellement adapté, tout en couvrant à peu près les mêmes sujets que les autres programmes de littératie financière, à savoir services bancaires, crédits, budgétisation et fixation d'objectifs. Les ateliers spécialisés sont offerts aux participants qui visent l'accession à la propriété et les sujets spéciaux tels que les droits et responsabilités en matière d'assistance sociale sont couverts dans des groupes d'entraide.

Depuis le lancement de son programme CID, SEED a élargi la gamme de ses activités en matière de littératie financière. La formation en gestion financière est maintenant dispensée en tant qu'initiative éducative isolée, et non plus seulement aux participants aux programmes CID et des cercles d'épargne de SEED. Les cours sont assurés par le personnel de SEED ou des organisations partenaires tels que le Independent Living Resource Centre. Le budget annuel du programme de formation en gestion financière de SEED est d'environ 265 000 $. En 2003-2004, près de 150 participants à faible revenu l'ont suivi soit en totalité soit en partie.

Autres initiatives de littératie financière

Un très petit nombre d'organisations communautaires canadiennes offrent elles aussi des services de littératie financière en dehors du contexte des programmes de CID. Tout comme les programmes de CID, ces initiatives visent les personnes défavorisées ayant peut-être un revenu inférieur, jouissant d'un accès plus limité aux services financiers grand public ou ne disposant peut-être pas des moyens nécessaires pour pouvoir recourir à des services de conseils financiers payants.

SEDI – Metro Credit Union : Fortes du succès du programme de formation *$avoir en banque*, les SEDI ont adapté celui-ci en vue de l'offrir à l'extérieur d'un programme de CID. Dans le cadre d'un projet pilote, les SEDI ont, en partenariat avec la Metro Credit

Union (MCU) à Toronto, donné une formation en gestion des ressources à 90 clients de la MCU. Les participants ont ainsi pu bénéficier d'une série de cinq ateliers de trois heures s'adressant à des groupes de 15 à 20 personnes. Ces ateliers ont couvert le même contenu financier de base que le programme *Savoir en banque*, par exemple établissement d'objectifs en matière d'épargne, franchissement de barrières personnelle., compréhension de termes financiers et gestion des ressources, et on y a suivi la même méthode pédagogique d'ERA. C'est un facilitateur à l'emploi des SEDI qui a assuré l'encadrement général par le biais du processus d'ERA, tandis que les renseignements financiers plus spécialisés ont été livrés par des conférenciers invités de la MCU. Ces cours de formation ont été offerts au coût de 4 500 $ par cours à la MCU et gratuitement aux trois premiers groupes de participants. On a demandé aux personnes membres des deux derniers groupes de participants de verser une contribution de 50 $.

Comparativement aux participants au programme *Savoir en banque*, et peut-être à cause de leur attachement à une institution financière ordinaire, les clients de la MCU ont en règle générale affiché un niveau de connaissances financières préalables supérieur (Goldberg-Leong, 2004). Cependant, la possibilité de bénéficier d'un apprentissage interpairs et d'un processus encadré par un facilitateur s'est révélé être un précieux atout. Les résultats, sur la base des réactions des participants au cours et de la MCU, ont été très positifs. De déclarer un représentant de la MCU, le programme « est un élément important de notre mandat éducatif… et son incidence sur nos membres a été remarquable » (SEDI, 2004A). Les participants au cours ont également fait état d'une incidence positive sur leur connaissance et leur utilisation des services financiers ainsi que sur leur capacité de fixer et d'atteindre des objectifs financiers. Le partenariat entre les SEDI et la MCU s'est également avéré positif pour les deux parties et pourrait très bien servir de modèle ailleurs.

Les responsables de l'initiative ont néanmoins été confrontés à au moins deux défis (Goldberg-Leong, 2004). Premièrement, il a été difficile de trouver un horaire propice pour les ateliers de formation afin d'en assurer l'accessibilité pour le groupe cible, ce compte tenu des responsabilités familiales et professionnelles des intéressés. Deuxièmement, on a découvert que la capacité d'offrir et le contenu technique et l'encadrement et l'animation requis pour livrer le cours n'est pas monnaie courante et le personnel du projet a souligné qu'il serait extrêmement rare de trouver cette combinaison d'aptitudes chez une seule et même personne. Le modèle utilisé dans le cas en l'espèce (recours à un facilitateur appuyé de conférenciers techniques extérieurs) est une approche possible.

St. Christopher House : St. Christopher House est une organisation sans but lucratif qui dessert les quartiers centre et ouest de Toronto. St. Christopher House s'est inquiétée du retrait de services bancaires grand public dans les quartiers pauvres dont elle s'occupe et de toute une gamme d'indicateurs d'une exclusion financière croissante chez ses clients. Cette organisation a, en partenariat avec RBC Banque Royale, lancé le Parkdale Community Banking Project et, en bout de ligne, les services Cash & Save RBC, un comptoir public à prix modique qui est une solution de rechange et aux succursales bancaires traditionnelles et aux services d'encaissement de chèque qui sont typiquement coûteux. Le modèle s'est avéré intéressant et pour la RBC et pour les résidents et l'on est en train de le reproduire ailleurs à Toronto. Le personnel de St. Christopher House entretient aujourd'hui une relation permanente avec Cash & Save en tant que mécanisme accessible pour verser ou reverser des clients au réseau de services bancaires grand public.

Début 2003, St. Christopher House a lancé une initiative de littératie financière appelée FAPS – Financial Advocacy and Problem Solving. Étant donné son expérience avec des clients à faible revenu de quartiers pauvres, l'organisation a décidé d'élargir sa gamme de services afin de s'attaquer à l'exclusion financière de l'accès aux services bancaires et d'épargne de base (grâce à sa participation aux projets Cash & Save et *Savoir en banque*) afin d'y inclure également :

- services d'information et de conseils sur l'endettement, le crédit, l'impôt sur le revenu, l'admissibilité aux prestations, l'investissement et la protection contre les manœuvres frauduleuses;
- aide et, s'il y a lieu, représentation auprès des bureaucraties responsables de l'aide sociale et d'autres programmes de prestations publiques;

- sensibilisation et éducation; et
- militantisme en vue de l'obtention de changements systémiques pour contrer l'exclusion financière.

Le groupe cible ce sont les familles à revenu faible et modeste de l'Ouest de Toronto, et dont bon nombre ont récemment immigré au Canada, ne possèdent pas encore une connaissance suffisante des services financiers, des prestations publiques et de la protection du consommateur existants au Canada et sont plus vulnérables à la victimisation financière. Les services proposés dans le cadre du programme sont livrés de diverses façons, notamment par le biais de visites régulières aux banques d'alimentation locales, ce dans le but d'offrir des consultations individuelles très condensées (15 à 20 personnes), des services de conseils en matière d'endettement et de crédit pour les clients ayant été refusés par les agences de conseils en matière de crédit, et des ateliers de groupe portant sur des sujets financiers populaires (p. ex., opérations bancaires intelligentes, sensibilisation du consommateur, raisons pour lesquelles faire sa déclaration d'impôt et droit à des prestations). Ces ateliers sont livrés par suite de demandes émanant directement de clients ou d'autres organisations communautaires partenaires, mais sont également enrichis de programmes à plus long terme de formation en dynamique de la vie offerts par d'autres agences (Conway, 2004).

Le programme FAPS est une initiative de trois ans financée par la Metro United Way et qui dessert environ 40 à 50 clients par mois, en plus de sa clientèle pour l'aide à la préparation de sa déclaration de revenu annuelle (Conway, 2004). Les ateliers communautaires attirent presque toujours plus de participants qu'il n'y a de places, ce qui indique qu'il existe une forte demande pour ce genre de services, comme c'est d'ailleurs le cas à Calgary pour les ateliers Fair Gains.

L'équipe du projet a constaté que les initiatives telles le programme FAPS peuvent avoir une incidence sur la sécurité financière des clients et sur leur capacité d'économiser et d'accumuler des actifs en les encourageant à s'adonner à de la réflexion et à de la planification à long terme. Elle maintient qu'il serait erroné de présumer que les clients à faible revenu ne savent pas épargner. En fait, les clients du FAPS possèdent souvent de très solides aptitudes de budgétisation au jour le jour; ils ne songent tout simplement pas au bien-fondé d'économiser en vue d'objectifs à plus long terme ou de la constitution de réserves pour les mauvais jours.

[illegible]

À l'extérieur du secteur communautaire, d'autres organisations s'occupent à des degrés différents d'initiatives de littératie financière. Cependant, celles-ci sont destinées à un auditoire plus général, présument de niveaux supérieurs de connaissances et d'expérience préalables et ne sont pas explicites s'agissant de viser une amélioration de l'épargne personnelle ou l'accumulation de patrimoine grâce à l'éducation financière.

Au niveau fédéral, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) a été créée lors de la modification des lois canadiennes en matière de services bancaires. Figurent au mandat de l'Agence l'éducation du consommateur en matière de droits et de responsabilités ainsi que de produits et de services financiers. Dans le cadre de l'exercice de cette fonction, l'ACFC administre une ligne téléphonique sans frais d'aide aux consommateurs et un centre de distribution en ligne de publications sur une vaste gamme de sujets, dont l'accès aux services financiers, les cartes de crédit, les hypothèques et l'assurance. L'ACFC produit par ailleurs brochures et publications destinées à renseigner le consommateur sur diverses questions dont ses droits en vertu des nouvelles règles régissant les banques.

Au niveau provincial/territorial, les commissions provinciales et territoriales des valeurs mobilières offrent toutes aux consommateurs de l'éducation financière par le biais d'outils d'auto-apprentissage en ligne en matière d'investissement. La plupart d'entre elles publient également des brochures renfermant des renseignements de base sur l'investissement et plusieurs offrent par ailleurs en milieu communautaire des séminaires d'éducation sur l'investissement gratuits ou à prix modique. Au Québec, la commission provinciale des valeurs mobilières a récemment été restructurée pour devenir l'Autorité des marchés financiers, chargée d'agir en tant qu'organe de réglementation unifié pour le secteur financier et guichet unique de distribution de renseignements aux consommateurs. Figure dans l'énoncé de mission de

l'organisme l'engagement de fournir « de l'aide aux consommateurs de produits et de services financiers grâce à des programmes d'éducation, au traitement de plaintes et à la résolution de différends » (Autorité des marchés financiers, 2004). Dans la pratique, les services de littératie financière offerts par l'Autorité ne sont pas très différents de ceux proposés par les autres commissions provinciales/territoriales des valeurs mobilières.

Les gouvernements provinciaux/territoriaux ont eux aussi la possibilité de livrer de la formation en littératie financière par le biais des programmes d'études des écoles publiques. Une certaine éducation financière figure aux programmes de l'Ontario, du Manitoba, du Québec et de l'Alberta et est sans doute également présente dans les programmes scolaires d'autres provinces et territoires. Cependant, dans tous les cas, cette éducation financière n'est proposée qu'au niveau secondaire et n'est pas obligatoire pour l'obtention d'un diplôme. Les récents changements apportés aux programmes scolaires québécois ont en fait dilué le contenu économique d'un programme de science économique et de finances personnelles autrefois obligatoire au profit de la géographie et de l'histoire contemporaine. En Alberta, la province a instauré le Centennial Education Savings Plan, un programme de bourses à la portée de tous les enfants albertains à compter de 2005. Les responsables du programme au ministère de l'Éducation de la province, Alberta Learning, ont déclaré qu'il est prévu d'intégrer la subvention au volet instruction sur les finances personnelles du programme scolaire provincial, mais l'on attend toujours le détail du programme (MacDonald, 2004).

Un rôle revient également aux services financiers du secteur privé, y compris les grosses banques et leur association professionnelle, soit l'Association des banquiers canadiens. Les fournisseurs de services financiers ont au moins deux raisons de vouloir veiller à ce que leurs clients aient un certain niveau d'aptitude financière. Premièrement, les clients financièrement avertis sont moins susceptibles de poser un risque aux institutions financières du fait de défaut de paiement ou d'utilisation mal avisée d'instruments de crédit et de prêts. Deuxièmement, les clients financièrement avertis sont peut-être mieux équipés pour utiliser des produits et des services bancaires générateurs de revenus pour la banque et plus portés à y recourir. Toutes les principales banques à charte au Canada sondées dans le cadre de la préparation de la présente offrent des outils d'éducation financière sous une forme ou une autre ainsi que des renseignements destinés à aider les clients existants ou potentiels. Des renseignements généraux sont disponibles sur leur site Web et des outils d'auto-éducation sont proposés sur l'Internet ainsi que dans le cadre de brochures disponibles en succursale. Ces genres de ressources peuvent guider les clients dans leurs décisions quant à différents produits ou services et peuvent leur fournir des renseignements de base sur les clauses et conditions applicables à ces derniers. Des renseignements et des conseils plus personnalisés sont offerts par le personnel des banques aux clients existants dans le cadre d'échanges directs à l'intérieur du processus de vente et de divulgation des produits. Par exemple, un employé de banque autorisé peut fournir renseignements et conseils aux clients actuels ou potentiels intéressés à investir dans des fonds mutuels. Cependant, étant donné que les conseils s'adressent à des détenteurs de ressources qui sont des clients actuels ou potentiels d'institutions financières grand public, cela suppose un degré élevé de littératie et des connaissances financières fondamentales préalables. Il demeure nécessaire d'assurer des conseils de base impartiaux.

L'Association des banquiers canadiens s'efforce de compléter les renseignements fournis par ses organisations membres. C'est ainsi qu'elle a, en 1998, lancé son initiative Building a Better Understanding en réponse à un sondage de l'opinion publique qui a confirmé une demande généralisée parmi les consommateurs canadiens de plus amples informations financières ainsi qu'une croyance générale chez les consommateurs que la fourniture de renseignements financiers supplémentaires viendrait améliorer leur capacité de faire de la solide planification financière. C'est ainsi que l'ABC distribue aujourd'hui toute une série de feuillets d'information, en ligne ou en format imprimé, sur une vaste gamme de sujets, par exemple « Tirez parti de vos frais de service » et « L'épargne-études ». Les autres activités de l'ABC visent principalement les étudiants de niveau secondaire. En effet, depuis 1999, l'ABC offre toute une série de séminaires en salle de classe aux étudiants de niveau secondaire de localités de partout au Canada et rapporte que 79 000 étudiants canadiens ont ainsi participé à 2 600 séminaires du genre bien qu'il n'existe aucun rapport quant à leur incidence ou la réaction des

étudiants. Enfin, l'ABC a lancé un site Web destiné aux jeunes, <www.yourmoney.cba.ca>. Ce site a pour objet d'être un centre de distribution intégré de renseignements financiers destinés aux jeunes, à leurs parents et aux éducateurs.

Enfin, une fondation de bienfaisance au Canada, la Fondation canadienne d'éducation économique (FCEE), a pour mission d'améliorer la « capacité économique » des Canadiens, c'est-à-dire « la mesure dans laquelle les Canadiens peuvent assurer leurs rôles économiques et prendre des décisions économiques avec compétence et confiance (FCEE, 2004). Fondée en 1974 en tant qu'organisation sans but lucratif, la FCEE produit des ressources éducatives destinées principalement aux élèves du système scolaire public. Elle a, par exemple, coordonné l'élaboration du nouveau programme commercial de niveau secondaire pour le ministère de l'Éducation de l'Ontario et elle a par ailleurs mis au point un ensemble de lignes directrices proposées en matière de capacité économique, ce pour stimuler et alimenter la discussion future sur cette question. Figurent parmi ces lignes directrices proposées :

- un ensemble de concepts de base que les Canadiens devraient être en mesure de comprendre, notamment indicateurs de rendement économique, épargne et taux d'intérêt;
- domaines clés dans lesquels la capacité économique pourrait intervenir, notamment planification financière personnelle efficace et sous-emploi;
- attributs présents chez une personne économiquement capable, notamment confiance/efficacité ainsi qu'un élément comportemental;
- compétences cibles en vue de la capacité économique, notamment la capacité de planifier et de fixer des objectifs et d'utiliser la technologie disponible; et
- facteurs sous-tendant le changement économique et que les Canadiens devraient pouvoir comprendre et avec lesquels ils devraient pouvoir composer, notamment la situation financière des gouvernements et la mondialisation.

Les activités de la FCEE visent à améliorer la capacité économique de tous les Canadiens et pas seulement des Canadiens défavorisés, et ses méthodes sont principalement axées sur les jeunes de niveau secondaire. L'on ne sait trop quelle incidence les lignes directrices proposées en matière de capacité économique ont eue sur d'autres parties prenantes canadiennes, notamment celles qui se consacrent à la satisfaction des besoins des groupes mal desservis ou à la livraison de services à l'appui d'objectifs axés sur l'accumulation de patrimoine.

Questions pour examen futur

Définitions et termes

L'utilisation continue de définitions et de termes divers mais qui se chevauchent dans le dialogue en matière de littératie financière au Canada (et aux États-Unis) est peut-être et le reflet de la collectivité très éclatée de parties prenantes dans le domaine et un facteur qui contribue à cette fragmentation. Lorsqu'on tend un filet aussi large que possible, comme c'est le cas dans la présente, il ressort clairement qu'il existe déjà au Canada un vaste réseau d'organisations qui s'occupent de mesures visant à améliorer la littératie financière chez les Canadiens. Il est cependant également clair que ces organisations ne partagent pas forcément un cadre conceptuel explicite. Il en résulte une série de secteurs d'activité disloqués, sans clarté, sans terrain d'entente quant aux objectifs visés et sans direction en vue d'investissements futurs. Cela tranche avec l'expérience de la communauté qui s'occupe de la capacité financière au Royaume-Uni. Là-bas, l'existence d'un lexique plutôt bien accepté et d'une définition pratique du concept semble avoir permis aux intervenants de progresser de façon beaucoup plus coordonnée. Peut-être que le premier défi de taille dans ce domaine au Canada serait de tendre vers une définition plus claire et plus commune de ce qu'il faut entendre par littératie financière. L'Adult Financial Capability Framework utilisé à l'échelle du Royaume-Uni serait peut-être un point de départ utile en vue de l'élaboration d'un modèle pour le Canada.

Compréhension accrue

Même si une part importante de la recherche sur la mise en œuvre et l'incidence d'initiatives de formation en littératie financière confirme que la structure et la livraison de la formation doivent être taillées sur mesure pour le marché cible donné, il n'a été déployé au Canada aucun effort visant à mieux comprendre

les besoins, exigences et préférences des Canadiens en matière de littératie financière. Ce serait une grave erreur, sur la base des données disponibles, de supposer d'un niveau uniforme de besoins d'information, d'un niveau uniforme de demande de formation en littératie financière ou de préférences uniformes quant à la façon dont l'information ou la formation devrait être fournies. Par exemple, les travaux de recherche menés par la US Federal Reserve ont fait ressortir des préférences très différentes en matière de fourniture de renseignements financiers parmi différents sous-groupes aux États-Unis (Hogarth et Hilgert, 2002). L'actuelle gamme d'activités de littératie financière au Canada peut être grossièrement divisée en un volet jeunes/étudiants et un volet adultes. Il importe cependant d'effectuer encore plus de recherche afin de comprendre les différences que voici.

Les niveaux actuels véritables de littératie financière/capacité financière parmi différents groupes : La recherche disponible laisse entendre que de nombreux groupes défavorisés, y compris ceux des personnes à faible revenu, des personnes ayant un niveau d'alphabétisation limité et des personnes moins instruites, possèdent peut-être moins de connaissances, de compétences et de confiance en matière de questions financières. Si cela pouvait être mesuré par rapport à une définition plus claire du concept, cela nous renseignerait mieux quant au besoin réel en matière de services de littératie financière au Canada.

Les niveaux véritables de demande d'information et de formation financières parmi différents groupes : La recherche disponible laisse entendre que les taux de participation à des initiatives de formation en littératie financière sont peut-être inférieurs là où il n'existe aucune motivation immédiate (p. ex. crise financière, incitatif financier ou événement marquant dans sa vie personnelle). Des recherches plus poussées livreraient de meilleurs renseignements sur le quand et le comment l'on pourrait s'attendre à ce que les membres des différents groupes utilisent renseignements financiers et programmes et services de formation.

La gamme des préférences quant à la livraison de renseignements financiers et de formation parmi les différents groupes : La recherche disponible laisse entendre que tous les groupes cibles n'ont pas la même capacité ni le même intérêt s'agissant d'utiliser des renseignements livrés par certains médias ou dans certains formats, notamment Internet, brochures ou programmes de formation en salle de classe. Des travaux de recherche plus poussés fourniraient des renseignements tels que l'on serait mieux en mesure d'élaborer des initiatives de distribution d'information et de formation financières qui soient véritablement accessibles aux marchés cibles.

Plusieurs groupes cibles pourraient être visés par ce travail, mais l'on devrait s'attarder tout particulièrement sur le cas des groupes défavorisés qui se trouvent confrontés à de plus grands défis sur le plan besoin et accès aux services actuels. En voici quelques-uns :

- les Canadiens à faible revenu ou vivant dans la pauvreté;
- les Canadiens aux prises avec des problèmes de littératie et de numératie;
- les Canadiens qui n'ont pas accès aux services bancaires ou qui n'entretiennent avec les fournisseurs de services financiers grand public qu'une relation très ténue;
- les nouveaux arrivants au Canada, en provenance surtout de pays en développement ou dotés de systèmes financiers très différents du nôtre;
- les personnes handicapées, notamment celles présentant des déficiences sur le plan communication;
- les Canadiens vivant en région rurale ou isolée; et
- les Canadiens Autochtones.

Sur la base des résultats du dialogue sur le cadre conceptuel et de la recherche visant à mieux comprendre l'actuel marché, les intervenants devront se doter d'une série d'objectifs clairs pour guider les investissements futurs dans des initiatives de littératie financière. Encore une fois, l'Adult Financial Capability Framework du Royaume-Uni pourrait servir de point de départ utile en vue de l'élaboration d'un modèle pour le Canada. La recherche portant sur différents programmes révèle que la présence d'objectifs clairs est essentielle à la réussite de toute mesure destinée à améliorer la littératie financière/capacité financière, à diriger l'activité et à mesurer les progrès et incidences. En même temps, il vaut la peine d'être souligné que tout objectif en matière de littératie

financière/capacité financière sera toujours une cible mouvante étant donné que l'environnement à l'intérieur duquel les consommateurs sont appelés à fonctionner est en évolution constante.

Lors de l'établissement d'objectifs, les intervenants devraient mûrement réfléchir à leurs attentes en matière de résultats comportementaux, par exemple augmentation de l'épargne et accumulation de patrimoine. La recherche effectuée montre que l'on ne peut pas prédire avec certitude le comportement financier sur la base de l'information financière reçue et que ce ne sont pas toutes les personnes qui seront des acteurs rationnels. Cependant, la recherche sur la littératie financière liée à des initiatives d'accumulation de patrimoines révèle que les participants réagissent au service ancillaire. Il serait peut-être utile d'envisager la littératie financière/capacité financière comme étant une condition préalable nécessaire à l'accumulation de patrimoine.

L'on compte à l'heure actuelle au moins quatre intervenants dans l'élaboration et la livraison d'information et de formation financières au Canada : le gouvernement du Canada, les gouvernements provinciaux et territoriaux, le secteur privé (services financiers en particulier) et le secteur bénévole. Chaque intervenant apporte certaines ressources et intérêts en vue de contribuer à une amélioration de la littératie financière/capacité financière, mais également certaines limites. Le gouvernement du Canada a déjà élaboré une série de priorités politiques (notamment assurer l'accès aux services bancaires de base) et maintient une série de transferts directs (dont plusieurs en fonction du développement des actifs) aux personnes, faisant de la littératie financière une dimension indispensable. De la même façon, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont certains impératifs en matière de politiques et de programmes ainsi que des outils pour façonner les programmes scolaires publics. Le secteur privé, et plus particulièrement le volet services financiers, possède et de vastes compétences en matière d'offre d'information et de formation financières et des intérêts directs dans une population consommatrice plus informée et plus capable. Enfin, les organisations du secteur bénévole ont un rôle critique à jouer en offrant information et services aux groupes défavorisés. La recherche effectuée à ce jour indique très clairement que dans le cas des groupes cibles défavorisés, la présence d'une organisation communautaire qui leur inspire confiance est essentielle à la réussite des initiatives en matière de capacité financière. Les organisations bénévoles ont l'avantage d'offrir des services multiples et des points d'entrée multiples pour les clients difficiles à joindre. Elles ont également l'avantage d'être des sources de renseignements et de conseils qui jouissent de la confiance des intéressés, au contraire des fournisseurs de services du secteur privé, dont le moteur est la vente. Mais exception faite d'une poignée d'organisations déjà très actives dans la fourniture de formation en littératie financière, les organisations du secteur bénévole auront besoin de beaucoup d'aide et de ressources afin d'asseoir leurs capacités dans ce domaine.

C'est une quasi-certitude que la réalisation d'un ensemble d'objectifs en matière de littératie financière/capacité financière exigera des partenariats entre intervenants. La recherche dont on dispose dit que lorsque de tels partenariats sont établis et appuyés comme il se doit, ils peuvent être extrêmement efficaces.

Plusieurs des défis probables à la mise en œuvre de toute initiative de littératie financière/capacité financière à grande échelle ont déjà été évoqués dans la présente, mais il vaut la peine d'en traiter de façon plus détaillée.

Premièrement, décideurs et concepteurs de programmes devront trouver des moyens de générer de la demande là où celle-ci est faible. La littératie financière est comparable à d'autres défis de commercialisation sociale – les citoyens conviendront peut-être généralement que c'est une chose utile mais il est peu probable qu'ils prennent des mesures sans motivation ou incitatif supplémentaire. La recherche et la pratique démontrent que les consommateurs sont peut-être plus réceptifs aux renseignements et à la formation en matière de littératie financière/capacité financière lorsqu'ils sont aux prises avec une crise financière immédiate, mais il n'existe pas de niveau d'intervention qui permette de joindre tous les groupes cibles ou de prévenir toute exclusion financière. Les nouveaux programmes assortis d'incitatifs financiers, comme le programme de Bon d'études canadien annoncé dans le budget fédéral 2004,

créent et de nouvelles possibilités et de nouveaux impératifs en matière de stratégies de littératie financière/capacité financière. D'autres initiatives destinées à favoriser l'accumulation de patrimoine, comme par exemple les CID, fonctionnent de manière semblable en offrant aux consommateurs un actif financier qu'ils sont alors motivés à protéger. La recherche indique également que les événements marquants d'une vie, tels la perte d'un emploi ou la naissance d'un enfant, présentent des points d'entrée en matière de littératie financière/capacité financière.

Deuxièmement, bien que la nécessité de littératie financière/capacité financière soit peut-être universelle, décideurs et concepteurs de programmes devront *élaborer des approches beaucoup plus taillées sur mesure pour la livraison de services* dans ce domaine. La recherche et la pratique montrent clairement que la fourniture d'information et de formation financières doit être adaptée au groupe cible visé. Il pourrait s'agir de mesures visant à satisfaire certains besoins particuliers, certains niveaux de demande ou certaines préférences en matière d'apprentissage. Étant donné la diversité de la population canadienne, la livraison d'information et de formation financières au Canada doit également tenir compte des différences culturelles, linguistiques et régionales. Il existe une vaste gamme d'approches possibles en vue de livraison d'information et de formation financières, mais jusqu'ici seules trois approches très divergentes ont été suivies : les sources universellement disponibles mais très génériques, auxquelles l'on peut accéder en ligne ou par le biais de médias passifs auto-dirigés, les services payants taillés sur mesure pour répondre aux besoins de clients individuels, et les programmes de formation très intensive offerts par une poignée d'organisations communautaires, soit à l'intérieur soit à l'extérieur de programmes CID. Il y a cependant lieu de se poser de très sérieuses questions quant à la rentabilité, l'efficacité et le bien-fondé de ces approches plus intensives s'agissant d'élaborer une initiative visant d'importants groupes de personnes. Dans les deux premiers cas, il y a également lieu de s'interroger sérieusement quant à l'accessibilité et la convivialité pour les groupes défavorisés.

Étant donné que les besoins du marché sont très vraisemblablement segmentés, il y a amplement de la place pour une gamme de produits et de services d'information et de formation financières accessibles et rentables. Il importe, sur la base des renseignements dont on dispose sur les marchés cibles, d'élaborer et d'éprouver des modèles nouveaux et novateurs.

Troisièmement, décideurs et concepteurs de programmes *devront évaluer l'incidence* en dépit de la difficulté apparente que cela présente. La plupart des évaluations ont reposé sur des données rapportées par les participants eux-mêmes. Cela peut être suffisant pour cerner les changements sur le plan psychologique ou des attitudes, mais une évaluation plus complète de la capacité financière exige la recherche de changements sur la base non seulement du comportement mais également de mesures objectives des connaissances et des compétences. Comme c'est le cas de toute bonne évaluation, le cadre doit être directement lié aux objectifs établis et doit être le même partout. En même temps, en fixant la barre pour les évaluations, décideurs et concepteurs de programmes doivent être prêts à accepter des changements de comportement plus limités sans pour autant déclarer que l'initiative concernée est un échec.

Enfin, les décideurs et concepteurs de programmes intéressés aux objectifs d'accumulation de patrimoine devront reconnaître que l'information et la formation financières sont une réponse nécessaire mais limitée. La seule possession d'information et de formation financières ne fournira pas les incitatifs financiers qui permettront aux Canadiens d'économiser et d'accumuler du patrimoine. Cela ne livrera par ailleurs pas l'infrastructure de services financiers nécessaire à l'accumulation et au maintien d'avoirs financiers ou à l'accession à d'autres types d'avoirs (p. ex. accession à la propriété). Dans le cas particulier des Canadiens défavorisés, des incitatifs financiers dotés d'une valeur réelle et un secteur de services financiers accessible sont des ingrédients clés à la réussite de toute initiative d'accumulation de patrimoine, au côté de mesures visant à appuyer la capacité financière.

Références

Autorité des marchés financiers. 2004. Information issue du site Web de l'entreprise : <www.lautorite.qc.ca/qui-sommes-nous/mission.fr.html>. Page consultée le 25 juin 2004.

Barradus, Angie. 1998. "Banking on Consumer Power." Public Interest Advocacy Centre, Ottawa.

Boshara, Ray. 2001. "Introduction" and "Summary." In *Building Assets: A Report on the Asset-Development and IDA Field*, ed. Ray Boshara. Washington: Corporation for Enterprise Development.

Braunstein, Sondra and Carolyn Welch. 2002. "Financial Literacy: An Overview of Practice, Research and Policy." *Federal Reserve Bulletin* (November), Washington.

Buckland, J., Thibault Martin, Nancy Barbour, Amelia Curran, Rana McDonald, and Brendan Reimer. 2003. "The Rise of Fringe Financial Services in Winnipeg's North End." August.

Canada, Chambre des communes. 2001. *Le supplément de revenu garanti à la portée de tous : un devoir*. Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées: Ottawa.

Caton, Lisa. 2004. Personal communication with staff of MCC-Employment Development, March.

Chen, Haiyang and Ronald Volpe. 1998. "An Analysis of Personal Financial Literacy among College Students." *Financial Services Review* 7, no. 2: 107-128.

Chevreau, Johnathan. 2002. "Investors Know Less than They Think: Two Thirds of 4,000 Canadians Flunk Financial Literacy Test." *National Post*, September 19, p. IN1.

Clancy, Margaret, Michal Grinstein-Weiss, and Mark Schreiner. 2001. *Financial Education and Savings Outcomes in Individual Development Accounts*. Working paper 01-2, St. Louis: Center for Social Development.

Conway, Sean. 2004. Personal communication with St. Christopher House staff, March.

Cutler, N.E. and S. Devlin. 1996. "Financial Literacy 2000." *Journal of the American Society of CLU and ChFC*.

DiSpalatro, Mary. 2000. "Promoting Financial Literacy." *Benefits Canada*. 24, no. 6.

Dodge, David. 2003. « De l'éducation économique ». Allocution prononcée au dîner-hommage David Dodge organisé par la Fondation canadienne d'éducation économique, 3 novembre 2003, Toronto.

Dow, Stephen. 2001. Remarks to Growing Wealth Working Group, Corporation for Enterprise Development, Washington, November.

England, Jude. 2004. Personal communication with member of CFLI evaluation team, ECOTEC Consulting, London, March.

FCEE (Fondation canadienne d'éducation économique). 2004. Information issue du site Web de l'entreprise : <http://www.cfee.org/fr/>. Page consultée le 25 juin 2004.

FSA (Financial Services Authority). 2000. *Consumer Research 1: Better Informed Consumers*. London: Government of the United Kingdom.

FSA and BSA (Financial Services Authority and Basic Skills Agency). 2002. *Adult Financial Capability Framework*. London: Government of the United Kingdom.

Goldberg-Leong, Toby. 2004. Personal communication with Director of New Program Initiatives, Social and Enterprise Development Innovations, March.

Grant, Michael. 1998. *Le système de versement des prestations publiques au Canada et le secteur des services financiers*. Document de recherche préparé pour le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, Ottawa.

Greenspan, Alan. 2002. "Financial Literacy: A Tool for Economic Progress." *The Futurist* 36, no. 4: 37-41.

Hilgert, Marianne, Jeanne Hogarth, and Sondra Beverly. 2003. "Household Financial Management: The Connection Between Knowledge and Behaviour." *Federal Reserve Bulletin* (July).

Hind, Gil. 2003. *Financial Education and the Child Trust Fund.* Discussion paper, Financial Services Authority: London.

Hogarth, Jeanne and Marianne Hilgert. 2002. "Financial Knowledge, Experience and Learning Preferences: Preliminary Results from a New Survey on Financial Literacy." *Consumer Interest Annual* 48.

Huddleston, Catherine. 1999. "Impact Evaluation of a Financial Literacy Program: Evidence for Needed Education Policy Changes." *Consumer Interest Annual* 45.

Kaplan, Jan. 2001. "Prevention of Welfare Dependency: An Overview." *Spectrum* 72, no. 2: 11-15.

Kempson, *Elaine. 2000. In or Out? Financial Exclusion: A Literature and Research Review.* Consumer Research Paper 3, Financial Services Authority, London.

———. 2003. Personal communication with member of the Saving Gateway evaluation team, University of Bristol, November.

Kim, Jinhee. 2001. "Financial Knowledge and Subjective and Objective Financial Well-Being." *Consumer Interest Annual* 47.

MacDonald, Steve. 2004. Personal communication with provincial official from Alberta Learning, Government of Alberta, Edmonton.

MacLeod, Mary. 2003. Personal communication with Chief Executive of National Family and Parenting Institute, London.

Murray, Janet and Mary Ferguson. 2004. *FMT Institute Feasibility Research Interim Report: Assessing Demand and the Feasibility of the Institute.* Report prepared for Social and Enterprise Development Innovations, Toronto, March.

Myers, Rodd et Louise Simbandumwe. 2003. Les remarques de la Conférence sue les approches fondées sur les actifs, Explorer les mérites possibles des politiques sociales fondées sur les actifs : les résultats de la recherche et de la pratique, Projet de recherche sur les politiques, 8 et 9 décembre, Gatineau.

NCEE (National Council on Economic Education). 2002. Report from the National Summit on Economic and Financial Literacy, May 13-14, 2002, Washington.

PFEG (Personal Finance Education Group). 2004. Information from organizational web site <http://www.pfeg.org>. Last accessed June 25, 2004.

Regan, Sue. 2003. "Full Financial Inclusion." Draft report, Institute for Public Policy Research, London, October.

Reynolds, Faith. 2004. Personal communication with Toynbee Hall staff, March.

Rhine, Sherrie and Maude Toussaint-Comeau. 2002. "Consumer Preferences in the Delivery of Financial Information: A Summary." *Consumer Interest Annual* 48.

Ritch, Adele and Barbara Holler. 2003. "Draft Focus Group Report: *learn*$ave Demonstration Project." Social Research and Demonstration Corporation, Ottawa, April 7.

Roshco, Bernard. 1999. "Investor Illiteracy." *American Prospect* 43 (March-April): 69-73.

SCFE (Scottish Centre for Financial Education). 2004. Information from organizational web site <http://www.ltscotland.org.uk/eddevelopment/wholeschool/scotfinancialctre.asp>. Last accessed June 25, 2004.

Schreiner, Mark, Margaret Clancy, and Michael Sherraden. 2002. *Final Report: Saving Performance in the American Dream Demonstration.* Center for Social Development, St. Louis.

Sedaie, Behrooz. 1998. "Economic Literacy and Intention to Attend College." Research in Higher Education 39, no. 3: 337-364.

SEDI (Social and Enterprise Development Innovations). 2002. Data from internal summary of participant evaluation forms at Toronto learn$ave site, August 12.

———. 2004A. Organizational endorsement cited on SEDI website at <http://www.sedi.org/html/individuals/financial.asp>. Last accessed June 25, 2004.

———. 2004B. Data from internal *learn*$ave project management information software, current to March 2004.

Sherraden, Michael. 1991. *Assets and the Poor: Toward a New American Welfare Policy.* New York: M.E. Sharpe Inc.

Stow, Nancy. 2002. Les remarques de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, Toronto, avril.

UK (United Kingdom), HM Treasury. 2001. *Delivering Savings and Assets: The Modernization of Britain's Tax and Benefit System.* Working paper 9, London, November.

UK (United Kingdom) HM Treasury and Inland Revenue. 2003. *Detailed Proposals for the Child Trust Fund.* Consultation paper published by the Government of the United Kingdom, London.

US (United States) Treasury. 2004. "Secretary Snow Chairs First Meeting of the Financial Literacy and Education Commission." Press release, Washington, January 29.

Vitt, Lois, Carol Anderson, Jaime Kent, Deanna Lyter, Jurg Siegenthater, and Jeremy Ward. 2000. *Personal Finance and the Rush to Competence: Financial Literacy Education in the US.* Middleburg: Institute for Socio-Financial Studies